

PROPOSITION DE LOI
d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base
présentée par Mesdames et Messieurs
députés (sénateurs).

EXPOSE DES MOTIFS

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, 13 départements, en première ligne sur l'action sociale, ont travaillé pendant 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. Ils sont aujourd'hui 18 à réclamer le droit d'expérimenter.

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 réparant 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 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 doit leur apporter 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. 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 les activités d'utilité sociale (aidants de personnes handicapées ou âgées, reconversions professionnelles, formations longues, bénévolat, création d'activités...).

Le revenu de base n'est donc pas le fossoyeur de la « valeur travail », il reconnaît la valeur du travail. Il constitue un tremplin vers l'insertion sociale et professionnelle, et 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 qui sont aujourd'hui bien moins linéaires qu'autrefois. Véritable instrument d'investissement social, il doit prévenir la spirale des exclusions, c'est un support d'émancipation qui doit donner à chacun une opportunité de rebondir.

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 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 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 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/APL. Trois principes ont 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 de 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 et aux aides personnelles au logement.

Il indique également que cette expérimentation est mise en place avec le concours financier de l'Etat et des départements et que la liste des départements volontaires retenus pour mener l'expérimentation sera fixée par arrêté du ministre chargé des affaires sociales, sur proposition d'un 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 proposition de loi.

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 échantillons de personnes bénéficiant des prestations mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi, âgées de 18 ans minimum. Les modalités de sélection des personnes volontaires seront précisées par décret en Conseil d'Etat. Les bénéficiaires retenus pour l'expérimentation devront avoir exprimés leur consentement au bénéfice de cette prestation sociale. Le montant forfaitaire de la prestation, la nature des ressources prises en compte pour son calcul ainsi que ses modalités de calcul, seront également définis par décret en Conseil d'Etat, sans que ceux-ci ne puissent entraîner pour un bénéficiaire de réduction de sa prestation. Les modalités de calcul retenues devront également 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'unicité et l'inconditionnalité un des trois principes du revenu de base.

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

L'article quatre 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 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 proposition de loi, 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'évaluation devra détailler notamment les effets de l'expérimentation sur l'évolution du taux de pauvreté dans les territoires inclus et sur des indicateurs de bien-être social (éducation,...), sur l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de la prestation et notamment la reprise ou le maintien d'emplois, sur les conséquences financières pour les territoires participants, les départements, l'Etat.

Les articles cinq et six détaillent le fonds d'expérimentation et l'association mentionnés à l'article premier.

Le fonds d'expérimentation de l'instauration du revenu de base vise à organiser le financement de l'expérimentation. Ce fonds sera financé par l'Etat et ses organismes gérant les prestations sociales et par les départements, selon des modalités qui seront définies par une disposition 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. Son conseil d'administration sera composé de représentants de l'Etat, des services de prospective placés auprès du Premier ministre, des départements, des caisses d'allocations familiales, des caisses de la mutualité sociale agricole, de Pôle emploi, ainsi que des personnalités qualifiées.

Le fonds d'expérimentation signera, pour la durée de l'expérimentation, des conventions avec les départements retenus afin que soient ouverts aux bénéficiaires remplissant les conditions mentionnées à l'article 2 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. La convention fixera également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des départements volontaires, sur les conditions de suivi de l'expérimentation.

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

Enfin l'article six précise que le bénéfice de la prestation sociale dans le cadre de l'expérimentation peut être interrompu, à la demande du bénéficiaire, sur simple demande.

L'article sept prévoit que si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai mentionné à l'article 1er ou si elle est interrompue avant le terme par une décision du fonds d'expérimentation, les départements, 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, recevront une notification du fonds d'expérimentation signifiant la fin du financement du revenu de base.

L'article huit précise qu'un décret en Conseil d'Etat définira les modalités d'application de la loi d'expérimentation, notamment les modalités de sélection des bénéficiaires de l'expérimentation, les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds d'expérimentation, les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds et les collectivités territoriales participant à l'expérimentation, les critères retenus pour fixer le montant de la contribution au fonds de l'Etat et des collectivités territoriales participant à l'expérimentation, les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

L'article neuf indique que la loi entrera en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et sera exécutée comme loi de l'Etat.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1

I. - Pour une durée de trois ans, à compter d'une date d'entrée en vigueur fixée par décret en Conseil d'Etat, 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. Cette prestation sociale 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'Etat 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

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 à l'article 1 de la présente loi ou remplissant les conditions autres que l'âge pour en bénéficier, âgées de 18 ans minimum, vivant seul ou avec un conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

Les bénéficiaires dans les territoires retenus sont sélectionnés selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Sont exclus de l'échantillon retenu les foyers dont l'un des membres bénéficie des allocations mentionnées aux articles L. 821-1, L. 821-2 et L. 815-1 du code de la sécurité sociale et les foyers où les enfants considérés comme à charge au titre de l'article R.262-3 du code de l'action sociale et des familles sont âgés de plus de 18 ans. Les bénéficiaires retenus pour l'expérimentation doivent avoir exprimés leur consentement au bénéfice de cette prestation sociale.

Le montant forfaitaire de la prestation sociale, qui ne peut être inférieur au montant des prestations mentionnées au II de l'article 1 de la présente loi auxquelles les bénéficiaires étaient éligibles, la nature des ressources prises en compte pour son calcul ainsi que ses modalités de calcul sont définis par décret en Conseil d'Etat. Ils devront permettre une incitation à la reprise d'emploi.

Article 3

Dans le cadre de l'expérimentation, les bénéficiaires sélectionnés disposent d'un accès automatique au revenu de base.

Ils ont droit à un accompagnement social et professionnel renforcé.

Article 4

Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise un rapport d'évaluation de la mise en place de ce revenu de base.

L'évaluation détaille notamment :

1° les effets de l'expérimentation sur l'évolution du taux de pauvreté dans les territoires inclus, et sur 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 inclus, les collectivités mentionnées à l'article 1, l'Etat.

Les membres du comité scientifique sont nommés par arrêté du ministre chargé des affaires sociales 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 proposition de loi. Ils siègent à titre bénévole.

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

Article 5

I.- Un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base chargé d'organiser son financement est institué. Le fonds est financé par l'Etat et les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1 de la présente loi, selon des modalités et des critères de répartition définis en loi de finances.

II. La gestion de ce fonds 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'Etat, des services de prospective placés auprès du Premier ministre, des collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1 de la présente loi, des caisses d'allocations familiales, des caisses de la mutualité sociale agricole, de l'institution mentionnée à l'article L. 5312 du code du travail, ainsi que de personnalités qualifiées.

III. - Les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1 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 1er 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 1 de la présente loi afin qu'elles ouvrent aux bénéficiaires remplissant les conditions mentionnées à l'article 2 des droits à la prestation sociale dite « revenu de base ». 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 I de l'article 1. La convention fixe également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des collectivités territoriales volontaires, sur les conditions de suivi de l'expérimentation. Le bénéfice de la prestation sociale dans le cadre de l'expérimentation peut être interrompu, à la demande du bénéficiaire, sur simple demande.

Article 7

Si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai mentionné à l'article 1 de la présente loi ou si elle est interrompue avant ce terme par une décision du fonds, les collectivités territoriales volontaires mentionnées au I de l'article 1 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 8

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application de la présente loi, notamment les modalités de sélection des bénéficiaires de l'expérimentation, les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds d'expérimentation, les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds et les collectivités territoriales participant à l'expérimentation, les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

Article 9

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat.

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

Article 10

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 création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.