

N° 421  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2019

**PROPOSITION DE LOI**

***d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base,***

PRÉSENTÉE

Par M. Roland COURTEAU,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

Cette expression populaire d'une souffrance que personne ne peut contester nous oblige. La croyance selon laquelle la croissance économique seule peut répondre aux besoins sociaux n'est plus valable. Obligation nous est faite désormais de repenser en profondeur nos dispositifs de solidarité dans un esprit d'innovation et de justice. Il ne peut plus s'agir d'apaiser le malaise social. Il convient de l'éteindre durablement. Lutter contre la pauvreté, augmenter le pouvoir d'achat, inciter à l'emploi par des revenus revalorisés ne peuvent plus être de vagues enjeux sans cesse remis à demain.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour cela, une réforme de la structure des prestations sociales est proposée, à partir de l'expérimentation de deux modèles : une fusion

RSA/prime d'activité et une fusion RSA/prime d'activité/aides au logement. Trois principes ont ensuite été dégagés :

– L'inconditionnalité et l'automatisation du dispositif pour résorber le non recours, contemporanéiser les prestations et encourager la pluriactivité ;

– L'ouverture aux jeunes de moins de 25 ans ;

– La dégressivité du revenu de base en fonction des revenus d'activité.

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

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

L'**article 1<sup>er</sup>** fixe les grandes lignes de cette expérimentation. Il prévoit une durée de trois ans pour expérimenter une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle, dénommée « *revenu de base* », dans des départements volontaires. Ceux-ci pourront expérimenter l'une ou l'autre des deux options : soit une prestation sociale se substituant pour les bénéficiaires participants à l'expérimentation au revenu de solidarité active et à la prime d'activité, soit une prestation sociale se substituant aux mêmes prestations auxquelles s'ajoutent les aides au logement.

L'**article 2** précise que cette expérimentation sera menée dans les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, au sein de territoires choisis en leur sein, sur des personnes bénéficiant des prestations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> ou remplissant les conditions autres que celle relative à l'âge pour en bénéficier, âgées de 18 ans minimum. Le montant forfaitaire de la prestation, la nature des ressources prises en compte pour son calcul ainsi que ses modalités de calcul seront définis par décret en Conseil d'État, sans que ceux-ci ne puissent entraîner pour un bénéficiaire une réduction de sa prestation. Les modalités de calcul retenues devront permettre une incitation à la reprise d'emploi.

L'**article 3** précise que, dans le cadre de l'expérimentation, les bénéficiaires sélectionnés disposeront d'un accès automatique au revenu de base, l'automatisme étant avec l'inconditionnalité l'un des principes du revenu de base.

L'**article 4** précise que les bénéficiaires auront droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique. L'un des intérêts du revenu de base est en effet de permettre cet accompagnement, en supprimant pour les travailleurs sociaux des tâches de contrôle, et en leur permettant ainsi de se concentrer sur leurs tâches d'accompagnement social.

Les **articles 5 et 6** mettent en place un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base, ainsi qu'une association de suivi.

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

Le fonds d'expérimentation signera, pour la durée de l'expérimentation, des conventions avec les départements retenus ainsi qu'avec les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, afin que soient ouverts aux personnes éligibles des droits à la prestation sociale dite « *revenu de base* ». Chaque convention précisera la part de la prestation prise en charge par le fonds, compte tenu des droits déjà ouverts à l'une des prestations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>. La convention fixera également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des départements volontaires, en matière de suivi de l'expérimentation.

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

L'**article 7** indique qu'au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique nommé par arrêté du ministre chargé des affaires sociales réalisera un rapport d'évaluation de la mise en place de ce revenu de base, rapport devant permettre la poursuite, la généralisation ou l'abandon de l'instauration du revenu de base. Ce rapport d'évaluation sera adressé au Parlement et au ministre chargé des affaires sociales.

L'**article 8** prévoit que si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai de trois ans ou si elle est interrompue avant ce terme par une décision du fonds d'expérimentation, les départements, les caisses d'allocations familiales, les caisses de la mutualité sociale agricole, ainsi que Pôle emploi, recevront une notification du fonds d'expérimentation signifiant la fin du financement du revenu de base.

L'**article 9** renvoie les modalités d'application de la loi d'expérimentation à un décret en Conseil d'État.

L'**article 10** indique que la loi entrera en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2020.





## **Proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base**

### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① I. – Pour une durée de trois ans à compter d'une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2020, une expérimentation visant à instaurer une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle, dénommée « revenu de base », est mise en place dans des départements volontaires.
- ② II. – La prestation sociale mentionnée au I se substitue au bénéfice des prestations suivantes, dès lors que les bénéficiaires participant à l'expérimentation sont éligibles à celles-ci :
  - ③ 1° Le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles ;
  - ④ 2° La prime d'activité mentionnée à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale ;
  - ⑤ 3° Les aides au logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du même code et à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation.
- ⑥ Les départements volontaires ont la possibilité d'expérimenter la substitution de l'ensemble de ces prestations ou seulement les deux premières.
- ⑦ III. – L'expérimentation est mise en place avec le concours financier de l'État et des collectivités territoriales mentionnées au I du présent article.
- ⑧ 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**

- ① I. – Dans les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, et au sein des territoires choisis en leur sein pour l'expérimentation, le bénéfice du revenu de base est ouvert aux personnes bénéficiant des prestations mentionnées au II de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi ou remplissant les conditions autres que celle relative à l'âge pour en bénéficier, âgées de dix-huit ans minimum.

- ② Le bénéfice du revenu de base, ouvert dans le cadre de l'expérimentation, peut être refusé ou interrompu sur simple demande du bénéficiaire.
- ③ II. – Le revenu de base est un revenu minimal garanti.
- ④ Lorsque ce revenu se substitue aux prestations mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, il est défini comme la différence entre un montant forfaitaire, qui varie en fonction de la composition du foyer, et les ressources du foyer, à laquelle s'ajoute un pourcentage des revenus d'activité.
- ⑤ Lorsque le revenu de base se substitue aux prestations mentionnées aux 1°, 2° et 3° du même II, le montant forfaitaire mentionné au deuxième alinéa du présent II est augmenté d'une majoration forfaitaire qui varie en fonction de la composition du foyer et de la zone d'habitation.
- ⑥ Le montant forfaitaire garanti ne peut être inférieur au montant des prestations mentionnées au II de l'article 1<sup>er</sup> auxquelles les bénéficiaires seraient éligibles s'ils ne bénéficiaient pas du revenu de base. Ce montant est revalorisé le 1<sup>er</sup> avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.
- ⑦ Les modalités de calcul du revenu de base et la nature des ressources prises en compte, qui doivent permettre une incitation à la reprise d'emploi, sont définies par décret en Conseil d'État.

### **Article 3**

Dans le cadre de l'expérimentation, les bénéficiaires sélectionnés disposent d'un accès automatique au revenu de base mentionné au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi.

### **Article 4**

- ① Les bénéficiaires ont droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique.
- ② Chaque bénéficiaire est orienté, en fonction de ses besoins, vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ou vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article L. 5314-1 du même code.

## Article 5

- ① I. – Il est institué un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base, chargé du financement de l'expérimentation. Le fonds est financé par l'État et les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi.
- ② La gestion du fonds mentionné au premier alinéa du présent I est confiée à une association relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, des caisses d'allocations familiales, des caisses de la mutualité sociale agricole et de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail.
- ③ II. – Les collectivités territoriales mentionnées au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi participant à l'expérimentation mettent en place une association de suivi de l'expérimentation du revenu de base relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, chargée du suivi de l'expérimentation.

## Article 6

- ① 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<sup>er</sup> de la présente loi, les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole afin d'ouvrir aux bénéficiaires remplissant les conditions mentionnées à l'article 2 le droit à la prestation sociale mentionnée au I de l'article 1<sup>er</sup>.
- ② Chaque convention précise la part de la prestation prise en charge par le fonds, compte tenu des droits déjà ouverts à l'une des prestations mentionnées au II du même article 1<sup>er</sup>.
- ③ La convention fixe également les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements des collectivités territoriales volontaires en matière de suivi de l'expérimentation.

## Article 7

- ① Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise un rapport d'évaluation de la mise en place du revenu de base mentionné au I de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi.

- ② L'évaluation détaille notamment :
- ③ 1° Les effets de l'expérimentation sur l'évolution du taux de pauvreté dans les territoires participants et sur celle des indicateurs de bien-être social ;
- ④ 2° Les effets de l'expérimentation sur l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de la prestation ;
- ⑤ 3° Les conséquences financières de l'expérimentation pour les territoires participants, les collectivités territoriales mentionnées au même article 1<sup>er</sup> et l'État.
- ⑥ La composition du comité scientifique est définie par décret. Ses membres sont nommés par arrêté du ministre chargé des affaires sociales. Ils siègent à titre bénévole.
- ⑦ Le rapport d'évaluation est adressé au Parlement et au ministre chargé des affaires sociales.

### **Article 8**

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

### **Article 9**

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

### **Article 10**

- ① La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

- ② La présente loi est exécutée comme loi de l'État.

### **Article 11**

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration du taux prévu au 1° du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.