



N° 1613

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI *d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base*,

PAR M. HERVÉ SAULIGNAC,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1541.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRES D'ARTICLES	23
<i>Article 1^{er}</i> : Expérimentation du revenu de base.....	23
<i>Article 2</i> : Bénéficiaires et modalités de calcul du revenu de base.....	25
<i>Article 3</i> : Automaticité du versement du revenu de base.....	28
<i>Article 4</i> : Accompagnement des bénéficiaires du revenu de base.....	29
<i>Article 5</i> : Création d'un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base et d'une association de suivi de l'expérimentation	30
<i>Article 6</i> : Conventions entre le fonds d'expérimentation, les départements et les caisses d'allocations familiales.....	31
<i>Article 7</i> : Évaluation de la mise en place du revenu de base.....	32
<i>Article 8</i> : Fin de l'expérimentation	33
<i>Article 9</i> : Décret d'application.....	33
<i>Article 10</i> : Date d'entrée en vigueur	34
<i>Article 11</i> : Gage financier	34
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	35
COMPTE RENDU DES DÉBATS	37

AVANT-PROPOS

La France traverse une crise sociale sans précédent. Née d'une contestation de l'augmentation de la fiscalité écologique, cette crise a mis à jour une véritable exigence de justice sociale. Alors que de nombreuses mesures favorables aux plus riches ont été adoptées au cours des premiers mois de la législature, au premier rang desquelles la suppression de l'impôt sur la fortune, les Français sont nombreux à avoir manifesté leur colère et leur déception, soulignant ainsi que l'augmentation du pouvoir d'achat et la lutte contre la pauvreté ne peuvent plus rester de vagues enjeux sans cesse remis au lendemain.

Refusant de se résigner à l'idée que la sixième puissance mondiale puisse compter près de neuf millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, la présente proposition de loi vise à expérimenter un revenu de base, qui doit permettre aux personnes sans ressources, mais également aux travailleurs à bas salaires, de bénéficier d'une réelle garantie de revenu, à même de lutter contre la pauvreté.

Ce texte, présenté par le groupe Socialistes et apparentés, résulte d'une initiative originale et pragmatique, engagée il y a plus de deux ans. Treize départements, rapidement rejoints par cinq autres, ont ainsi manifesté leur souhait d'expérimenter un revenu de base. Pour y répondre, l'élaboration de la proposition de loi a été précédée d'une grande consultation citoyenne et s'appuie sur l'expertise reconnue de l'Institut des politiques publiques (IPP), qui a permis aux auteurs de la proposition de loi de disposer de simulations précises de différents scénarios du revenu de base ⁽¹⁾.

La présente proposition de loi s'appuie également sur les nombreux travaux réalisés sous la précédente majorité. Le rapport d'information du sénateur Daniel Percheron sur « *l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France* », tout d'abord, a été adopté à l'unanimité au Sénat en octobre 2016 ⁽²⁾, ce qui témoigne, au-delà des divergences politiques, d'un réel intérêt pour cette question et d'un consensus sur la volonté de progresser dans la mise en œuvre d'un revenu de base. Le texte présenté par le groupe Socialistes et apparentés s'appuie également sur les travaux de Christophe Sirugue, auteur en avril 2016 d'un rapport intitulé « *Repenser les minima sociaux : vers une*

(1) « Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation », rapport de l'Institut des politiques publiques n° 18, juin 2018 - <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2018/06/revenu-de-base-experimentation-rapport-IPP-juin2018.pdf>

(2) <http://www.senat.fr/rap/r16-035/r16-035.html>

couverture socle commune »⁽¹⁾ et sur le rapport de Gisèle Biémouret et Jean-Louis Costes consacré à l'accès aux droits, présenté en octobre 2016⁽²⁾.

Alors que les inégalités sociales se creusent et que le sentiment d'injustice n'a jamais été aussi fort, l'expérimentation d'un revenu de base, versé automatiquement et de manière inconditionnelle aux personnes de plus de 18 ans, sous condition de ressources, constitue une nouvelle façon de combattre la pauvreté mais aussi de concevoir l'incitation au travail.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL DE SOUTIEN AUX BAS REVENUS NE PERMET PAS DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ

1. Il existe de nombreux dispositifs de lutte contre la pauvreté

Le montant des prestations sociales visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion s'élève à 26,2 milliards d'euros en 2016 selon les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) présentées dans son *Panorama des minima sociaux et prestations sociales* de 2018⁽³⁾. Ces prestations sont complétées par les aides au logement (18 milliards d'euros) et les prestations familiales (54 milliards d'euros), qui représentent une part importante des ressources des familles modestes.

● Il n'existe pas moins de dix minima sociaux en France, qui bénéficient à 4,15 millions de personnes à la fin de l'année 2016. En prenant en compte les conjoints et les enfants des allocataires, ils concernent 7,4 millions de personnes, soit 11 % de la population.

Le premier de ces minima sociaux, le revenu de solidarité active (RSA), bénéficie en septembre 2018 à 1,82 million de foyers (3,8 millions de personnes)⁽⁴⁾, soit 5,7 % de la population. Le RSA, qui a succédé au revenu minimum d'insertion (RMI) le 1^{er} juin 2009, comportait entre 2009 et 2015 un volet « minimum social », le RSA socle, et un volet « complément de revenus d'activité », le RSA activité. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA activité sont remplacés par la prime d'activité.

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti (ou montant forfaitaire), dont le barème varie selon la composition du foyer. Il s'adresse aux personnes âgées d'au moins 25 ans résidant en France, ou, sans condition d'âge,

(1) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/04/18.04.2016_rapport_de_christophe_sirugue_-_repenser_les_minima_sociaux_-_vers_une_couverture_socle_commune.pdf

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4158.asp>

(3) <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima2018.pdf>

(4) CNAF, « Les foyers bénéficiaires du RSA », note n°24, décembre 2018 - <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/rsa%20conjoncture/Rsa%20Conjoncture%20n%C2%B024.pdf>

aux personnes assumant la charge d'au moins un enfant. Depuis le 1^{er} septembre 2010, les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années peuvent également en bénéficier.

Il existe neuf autres minima sociaux : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA), l'allocation transitoire d'attente (ATA), la prime transitoire de solidarité (PTS), le revenu de solidarité Outre-mer (RSO) et l'allocation veuvage (AV). L'objet du présent rapport n'étant pas de décrire précisément ces différents minima sociaux, il est renvoyé à l'édition 2018 du *Panorama des minima sociaux et prestations sociales* de la DREES, qui détaille l'ensemble de ces dispositifs.

- À côté de ces minima sociaux, la prime d'activité constitue un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes, salariés ou non, dès l'âge de 18 ans. Instituée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, cette prime a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE) depuis le 1^{er} janvier 2016. En juin 2018, 2,66 millions de foyers en bénéficient⁽¹⁾. Avec les conjoints et les enfants à charge, 5,43 millions de personnes sont couvertes par la prime d'activité, soit 7,8 % de la population française.

- Enfin, les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse du loyer et des charges pour les locataires ou des mensualités de remboursement et de charges pour les accédants à la propriété ayant contracté un prêt immobilier avant le 1^{er} février 2018. Ces prestations sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS). Fin 2016, 6,5 millions de foyers bénéficient d'une aide au logement : 44 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF. 13,5 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement à cette date, soit environ 20 % de la population.

2. La diversité des règles applicables est source de complexité

Si le nombre élevé de dispositifs peut s'expliquer par la nécessité d'apporter des réponses adaptées à des populations aux besoins spécifiques, les différences de règles de fonctionnement entre les dispositifs sont parfois difficilement justifiables.

Selon le rapport de l'Institut des politiques publiques (IPP) précité, la principale difficulté tient aux différentes définitions des ressources prises en

(1) CNAF, « Les foyers bénéficiaires de la prime d'activité », note n° 10, septembre 2018 - <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/Prime%20activite/Prime%20d%27activite%20C3%A9%20Conjoncture%20n%C2%B010.pdf>

compte, qui peuvent déterminer l'éligibilité et le montant de la prestation attribuée. Ainsi, les allocations familiales et les revenus du patrimoine exonérés d'impôt sont inclus dans les ressources prises en compte dans le calcul du RSA, mais exclus de celles prises en compte pour les allocations au logement.

De même, la période de référence prise en compte pour déterminer les ressources du foyer varie selon les prestations : pour le RSA, ce sont les revenus des trois mois précédant la demande, alors que ce sont ceux de l'année N-2 pour les aides au logement. La référence aux revenus de l'année N-2 peut être source d'incompréhension pour les ménages à bas revenus, dans la mesure où ces ménages connaissent souvent une variation forte de leurs revenus, au niveau infra-annuel. Combinée avec les règles relatives à la période de référence pour le calcul des ressources prises en compte pour les diverses prestations, cette variation des revenus conduit à créer des dysfonctionnements dans le système actuel de soutien aux bas revenus.

3. Le non-recours aux droits compromet l'efficacité de la politique d'aide aux bas revenus

Le non-recours aux prestations sociales et l'inefficacité des politiques de lutte contre la pauvreté qui produisent de nombreux laissés pour compte témoignent de l'inadaptation des dispositifs existants.

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) distingue trois grands types de non-recours :

– la non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue, par manque d'information ou par incompréhension ;

– la non-réception, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue (par difficulté à mener une démarche administrative ou du fait des procédures voire des pratiques des agents) ;

– la non-demande, quand la prestation est connue mais pas demandée (par désintérêt pour l'offre, lassitude devant les procédures administratives, perte de l'idée même d'avoir des droits, mais également par autolimitation, en raison de la peur d'être stigmatisé).

Le phénomène du non-recours aux minima sociaux a été véritablement mis en évidence dans le cadre de la préparation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, lancé en 2013 par la précédente majorité. Comme le note Christophe Sirugue dans son rapport d'avril 2016 sur les minima sociaux ⁽¹⁾, la lutte contre ce phénomène a depuis pris une importance considérable parmi les objectifs assignés aux politiques sociales. C'est par exemple l'ampleur

(1) « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune », mission confiée à M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, rapport au Premier ministre, avril 2016 - https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/04/18.04.2016_rapport_de_christophe_sirugue_-_repenser_les_minima_sociaux_-_vers_une_couverture_socle_commune.pdf

du non-recours au RSA activité qui a pour partie justifié la suppression de ce dispositif et a permis d'aboutir à la création de la prime d'activité en 2016. En effet, la réforme des dispositifs peut avoir un effet majeur sur le non-recours.

S'il existe peu de mesures du non-recours aux prestations sociales en France, le taux non-recours au RSA était estimé à 35 % pour le RSA socle et à 68 % pour le RSA-activité au dernier trimestre 2010 par le comité d'évaluation du RSA.

Le rapport d'évaluation de la prime d'activité de 2017 ⁽¹⁾ montre que les chiffres préalables à sa mise en place reposaient sur l'hypothèse d'un taux de recours anticipé pour l'année 2016 de 50 % en effectifs et de 66 % en masses financières versées ⁽²⁾, les personnes ayant droit aux montants les plus élevés de prime d'activité étant considérées comme les plus à même d'entreprendre la démarche pour obtenir la prestation. Ce taux de recours anticipé était jugé ambitieux au regard de celui de la composante activité du RSA, estimé à 32 % en effectifs. La montée en charge rapide de la prime d'activité a conduit à dépasser le taux de recours anticipé : en 2016, le taux de recours trimestriel moyen à la prime d'activité est estimé par la DREES à 73 % en effectif et à 77 % en masses financières.

Ce taux de recours à la prime d'activité plus élevé qu'anticipé atteste de son succès auprès d'un large public, qui peut s'expliquer à la fois par sa déconnexion avec le RSA, jugé stigmatisant, et par l'efficacité de la simplification des démarches, largement dématérialisées.

Il reste qu'un nombre important de personnes éligibles au RSA ou à la prime d'activité n'en bénéficient pas. Selon la DREES, le non-recours atteint 36 % pour le RSA et 27 % pour la prime d'activité en 2016. Une nouvelle réforme permettant d'améliorer l'accès aux droits est donc nécessaire.

4. La grande majorité des 18-24 ans n'a pas accès au RSA

La situation des jeunes de 18 à 24 ans se caractérise à la fois par un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale et par une exclusion de l'éligibilité au RSA.

a. Les jeunes sont plus souvent touchés par la pauvreté

La dégradation de la situation des jeunes est préoccupante, en particulier depuis le début des années 2000. Ainsi, le taux de pauvreté des moins de 25 ans,

(1) https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf

(2) Le taux de recours en effectifs correspond à la proportion de foyers éligibles, c'est-à-dire ayant droit à la prestation et qui y ont effectivement recours. Le taux de recours en masses financières correspond à la proportion des montants éligibles qui sont effectivement versés.

qui était déjà deux fois supérieur à celui des plus de 60 ans en 1996, lui était 2,5 fois supérieur en 2012 ⁽¹⁾.

En 2015, d'après les données calculées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à partir de l'exploitation de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), 16,1 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, contre un taux moyen de 7,2 % pour les 25-64 ans.

Si l'importance de la pauvreté parmi les jeunes n'est pas nouvelle, l'écart avec le reste de la population a donc eu tendance à s'accroître dans les dernières années, en particulier sous l'effet de l'augmentation du chômage qui a touché de plein fouet cette classe d'âge.

b. Une quasi-exclusion de l'éligibilité au RSA

● Comme autrefois le RMI, l'accès au RSA est soumis à une condition d'âge spécifique : être âgé 25 ans ou plus. Deux situations permettent toutefois de bénéficier du RSA avant l'âge de 25 ans :

– la parentalité : il n'y a pas de condition d'âge pour un jeune ayant un ou plusieurs enfants à charge ou une naissance attendue. Cette situation concerne près de 155 000 jeunes ;

– depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux personnes de moins de 25 ans sans enfant né ou à naître. Les conditions pour bénéficier de ce RSA « jeunes actifs » sont toutefois particulièrement strictes, puisqu'il faut justifier de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années qui précèdent la demande, soit 3 214 heures d'activité. Les périodes de chômage sont prises en compte dans la limite de six mois, ce qui peut prolonger l'examen des conditions d'activité sur une période de trois ans et six mois. Pour les activités non salariées, la condition d'activité est appréciée par référence au montant du chiffre d'affaires, qui doit atteindre un minimum, variable selon le secteur d'activité (régime agricole ou autre).

Au 31 décembre 2016, seulement 1 300 foyers bénéficient de ce dispositif en France. Après une phase de montée en charge jusqu'en 2012 (3 300 foyers fin 2012), le nombre de foyers bénéficiaires du RSA « jeunes actifs » n'a cessé de diminuer depuis ⁽²⁾.

● D'autres dispositifs permettent de soutenir le revenu et l'activité des jeunes :

– Créé en 1989, le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) est une aide de dernier recours octroyée par les conseils départementaux aux jeunes de 18 à 25 ans en

(1) *Note d'analyse de France Stratégie*, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », Janvier 2016, n° 37 - [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/n37_-_12.01_bat.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note_danalyse_n37_-_12.01_bat.pdf)

(2) *D'après les données de la DREES, Panorama précité.*

situation de grande difficulté sociale ou professionnelle. Son principal mode d'attribution consiste en des aides financières individuelles mobilisables plusieurs fois. En 2015, 91 000 personnes ont bénéficié d'au moins une aide individuelle. La moitié des 137 000 aides individuelles allouées servent à couvrir un besoin alimentaire. 36 millions d'euros ont été dépensés dans le cadre du FAJ en 2015 et le montant moyen des aides individuelles atteint 193 euros.

– D'abord expérimentée dans un nombre limité de territoires avant d'être généralisée au 1^{er} janvier 2017 à l'ensemble de la France, la Garantie jeunes s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation et qui se trouvent en situation de précarité. Ce dispositif, octroyé pour une durée d'un an, associe un accompagnement vers l'emploi et la formation au versement d'une allocation. Fin 2017, 75 000 jeunes bénéficiaient de la Garantie jeunes.

– D'autres dispositifs d'accompagnement assortis de soutiens financiers ont également été créés au cours des dix dernières années : les contrats d'autonomie de la politique de la ville, le revenu contractualisé d'autonomie (RCA) ou encore les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

5. Les aides dont bénéficient les plus modestes ne permettent pas d'agir efficacement sur la pauvreté

Les minima sociaux ciblent particulièrement les personnes aux faibles revenus. Ainsi, d'après la DREES, 65 % du montant total des minima sociaux est distribué aux 10 % des personnes les plus pauvres avant redistribution en 2015. La redistribution opérée par ces dépenses permet, en conjonction avec le système fiscal, de réduire le taux de pauvreté monétaire de près de 8 points, et l'intensité de la pauvreté de 17,1 points. La réduction de l'intensité de la pauvreté est d'abord imputable au versement des minima sociaux (-7,7 points) et des allocations logement (-6,1 points).

Pourtant, ni les minima sociaux, ni les aides aux bas revenus ne permettent de résorber la pauvreté. En 2015, 14,2 % de la population de France métropolitaine, soit 8,9 millions de personnes, vit sous le seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du niveau de vie médian, ce qui correspond à un revenu disponible du ménage inférieur à 1 015 euros par mois et par unité de consommation. La moitié de ces personnes vivent avec moins de 815 euros par mois. Parmi celles-ci, figurent des demandeurs d'emploi mais également des travailleurs (temps partiels, saisonniers, agriculteurs, commerçants...).

Si la France fait partie des pays d'Europe où le taux de pauvreté est le plus bas, un pays dont la richesse produite s'élève à 43 500 euros par habitant en 2017 ⁽¹⁾ ne peut se satisfaire d'une situation dans laquelle près de 9 millions de personnes disposent de moins de 1 000 euros par mois.

(1) Donnée du Fonds monétaire international, 2017.

II. L'URGENCE D'AGIR : L'EXPÉRIMENTATION D'UN REVENU DE BASE

1. Le revenu de base, un débat ancien qui recouvre des projets très différents

Si l'idée d'un revenu de base est ancienne, elle revient dans le débat public depuis plusieurs années.

a. *Un débat ancien*

Dès la fin du XVIII^e siècle, Thomas Paine propose la mise en place d'un revenu de base dans son ouvrage *La Justice Agraire* paru en 1795, sous la forme d'une dotation versée à chaque individu atteignant l'âge de la majorité. Il justifie cette dotation, financée par un fonds alimenté par les propriétaires terriens, par le fait que la terre est un patrimoine commun qui ne saurait être légitimement approprié par une minorité. Les idées de Thomas Paine ont pu inspirer les socialistes utopistes, notamment Charles Fourier qui propose en 1848, dans son ouvrage *Solution au problème social*, que les non-propriétaires fonciers reçoivent un revenu minimum garanti inconditionnel. Comme la dotation imaginée par Thomas Paine, ce revenu, dénommé « dividende territorial », constitue une contrepartie à l'injustice que représente la propriété privée de la terre.

Au XX^e siècle, des économistes libéraux proposent également la mise en place d'un revenu de base dans le cadre de l'économie de marché. Milton Friedman théorise ainsi, dans *Capitalisme et Liberté*, paru en 1962, le revenu universel sous la forme d'un impôt négatif, destiné à remplacer le système de protection sociale existant alors aux États-Unis. De l'autre côté du spectre politique, l'idée d'un soutien inconditionnel au revenu, à travers la mise en place d'une allocation universelle ou d'un crédit d'impôt est également développée par l'économiste néo-keynésien James Tobin.

b. *Un débat d'actualité depuis plusieurs années*

- *Des modèles de revenu de base aussi nombreux que différents dans leur inspiration et dans leurs modalités de mise en œuvre*

Fondé en 1986, le « *Basic Income European Network* » (BIEN) ⁽¹⁾ est un réseau d'universitaires et d'activistes qui promeut la mise en place d'un revenu garanti octroyé de manière inconditionnelle et universelle à tous les membres d'une communauté politique.

En France, un revenu universel est défendu dès 1974 par Lionel Stoléru, à la suite de la parution de son livre « *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* ». Les défenseurs du revenu de base se sont structurés autour de l'Association internationale pour un revenu d'existence (AIRE), créée en 1989, et du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB), créé en 2013.

(1) Renommé « *Basic Income Earth Network* » en 2004, à la suite de son développement.

Le MFRB définit le revenu de base comme « *un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance à la mort, sur une base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement* ». Pour ce mouvement, le revenu de base est un revenu individuel, versé à tous sans condition de ressources ou exigence de contrepartie.

Plusieurs laboratoires d'idées se sont également intéressés au revenu de base, dans des optiques différentes. Le *think tank* libéral « Génération Libre », animé par Gaspard Koenig, propose ainsi la mise en place d'un revenu de base appelé « Liber », dont le contenu est détaillé dans une note de mai 2014 ⁽¹⁾. Ce dernier prend la forme d'un crédit d'impôt, calculé pour permettre à chacun de subvenir à ses besoins fondamentaux. Le « Liber » serait financé par un impôt proportionnel (*flat tax*) sur tous les revenus et au premier euro. Il aurait vocation à se substituer aux minima sociaux, à une partie des prestations familiales mais également aux bourses de l'enseignement supérieur.

La Fondation Jean Jaurès propose quant à elle une vision très différente du revenu de base. Développée dans une note de mai 2016 ⁽²⁾, elle privilégie une approche social-démocrate qui conçoit ce revenu comme « *une adaptation de la protection sociale, héritée des Trente Glorieuses, aux nouvelles formes de travail et notamment au développement de la pauvreté laborieuse* ». Elle plaide en faveur d'un revenu au montant proche du seuil de pauvreté (environ 750 euros par mois), financé par une réorientation de l'ensemble de l'assiette actuelle de financement de la protection sociale, y compris les cotisations vieillesse et maladie.

Le Conseil national du numérique s'est également penché sur le revenu de base dans un rapport de janvier 2016 intitulé « *Travail, emploi, numérique, les nouvelles trajectoires* » ⁽³⁾.

Cette question a enfin fait l'objet de débats parlementaires. À l'Assemblée nationale, des amendements identiques au projet de loi pour une République numérique ont été présentés par notre collègue Delphine Batho et par notre ancien collègue Frédéric Lefebvre, avec des motivations différentes. Au Sénat, une proposition de résolution pour l'instauration d'un revenu de base, portée par le groupe écologiste, a fait l'objet d'un débat en séance publique en mai 2016 ⁽⁴⁾. D'autres personnalités politiques, comme Dominique de Villepin, Nathalie Kosciusko-Morizet ou Christine Boutin, se sont également positionnées en faveur de la mise en place d'un revenu universel.

(1) LIBER, un revenu de liberté pour tous, mai 2014 - <https://www.generationlibre.eu/wp-content/uploads/2014/12/2014-Liber-Volume-I--GenerationLibre.pdf>

(2) « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité ? », 22 mai 2016 - <https://jean-jaures.org/nos-productions/le-revenu-de-base-de-l-utopie-a-la-realite>

(3) <https://cnnumerique.fr/files/2017-10/Rapport-travail-version-finale-janv2016.pdf>

(4) Proposition de résolution pour l'instauration d'un revenu de base, portée par M. Jean Desessard et les membres du groupe écologiste - <https://www.senat.fr/leg/ppr15-353.html>

Surtout, la campagne présidentielle de 2017 a été l'occasion de débattre à nouveau du revenu de base, proposé par le candidat socialiste Benoît Hamon. Dénommé « revenu universel d'existence » (RUE), ce revenu devait être versé « *chaque mois, automatiquement et sans démarche par les administrations fiscales et sociales [...] dès l'âge de 18 ans, pour toute personne gagnant moins de 1,9 SMIC brut par mois soit 2 800 euros (ou 5 600 euros pour un couple)* »⁽¹⁾.

Enfin, le Président de la République a annoncé, à l'occasion de la présentation du plan pauvreté le 13 septembre dernier, la mise en place d'un « revenu universel d'activité », « *qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations, et dont l'État sera entièrement responsable* ». Ce revenu, qui serait versé automatiquement dès que les revenus des bénéficiaires « *passent en dessous d'un certain seuil* » serait conditionné à des « *devoirs* » de la part des allocataires, le chef de l'État ayant déclaré qu'il serait accompagné d'une « *obligation d'inscription dans un parcours d'insertion, qui empêche de refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ou d'activité figurant dans son contrat* ». Les contours de ce « revenu universel d'activité » restent particulièrement flous, puisque ni le montant envisagé, ni ses modalités de mise en œuvre, ni la liste des aides qui seraient fusionnées n'ont encore été précisés.

- *Le revenu de base proposé par la présente proposition de loi*

Il apparaît ainsi que la notion de revenu de base recouvre des courants de pensées et des réalités très différentes. Pour la majorité de ses partisans, il constitue en réalité un revenu universel, versé à chaque individu et sans condition de ressources. À ce modèle de revenu de base, il est souvent opposé l'approche de soutien aux bas revenus sous la forme de prestations monétaires sous condition de ressources, et souvent conditionnelles à des caractéristiques spécifiques.

Les différents défenseurs du revenu de base divergent par ailleurs quant à l'objectif et la philosophie qu'ils lui assignent. Ainsi, le revenu de base peut être présenté comme une réforme de l'État-providence dans le sens d'une meilleure efficacité (Associés pour l'Instauration d'un revenu d'existence - AIRE) ou comme un outil d'adaptation de la société aux mutations économiques (Mouvement français pour un revenu de base - MFRB).

Le revenu de base expérimenté dans le cadre de la présente proposition de loi s'oppose à la fois à l'approche traditionnelle de prestations spécifiques sous conditions de ressources mais aussi à une autre approche qui consisterait en un revenu universel disponible pour tous, sans aucune condition de revenu. Il relève d'une approche combinée qui lui confère ambition et réalisme.

(1) Extrait du programme du candidat Benoît Hamon - <https://www.benoithamon2017.fr/rue/>

2. L'expérimentation d'un revenu de base automatique et inconditionnel

a. Une démarche innovante et pragmatique

● Refusant tout fatalisme face à la pauvreté, treize départements ⁽¹⁾, en première ligne sur l'action sociale, ont travaillé pendant près d'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), issu d'un partenariat scientifique entre l'École d'économie de Paris (PSE) et le Centre de recherche en économie et statistique (CREST).

Ces treize départements, rejoints ensuite par cinq autres ⁽²⁾, ont ainsi cherché à évaluer la faisabilité d'une expérimentation de la mise en place d'un revenu de base sur leurs territoires. Ce travail s'est traduit par :

– une grande consultation en ligne, destinée à associer les citoyens à la réforme. Cette consultation a été un véritable succès, puisqu'elle a donné lieu à près de 15 000 contributions. L'ampleur du nombre des réponses au questionnaire montre que cette question du revenu de base constitue un véritable enjeu de société.

– un rapport de l'IPP, coécrit par cinq économistes reconnus et paru en juin 2018, présentant une simulation de plusieurs modèles du revenu de base.

● Les simulations de revenu de base effectuées par l'IPP reposent sur les hypothèses suivantes :

– la simplification du système de prestations sociales grâce au remplacement de plusieurs dispositifs existants ;

– la garantie d'un revenu minimal dégressif en fonction des ressources ;

– la non-conditionnalité du versement à des démarches actives de recherche d'emploi ;

– le versement automatique (fin du non-recours) ;

– le calcul au niveau de la famille.

Les différents scénarios de réforme envisagés se distinguent par :

– le champ des prestations remplacées (RSA, prime d'activité et, en option, aides au logement) ;

– les règles de cumul entre le revenu de base et les ressources des individus ;

(1) Ardèche, Ariège, Aude, Dordogne, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Landes, Lot-et-Garonne, Meurthe et Moselle, Nièvre, Seine Saint Denis.

(2) Alpes-de-Haute-Provence, Finistère, Hérault, Loire-Atlantique, Lot.

– l’âge minimal d’éligibilité (18 ou 21 ans).

b. Une prestation versée automatiquement et de manière inconditionnelle

Les travaux menés par les départements et les instituts de recherche, dont est issue la présente proposition de loi, ont abouti à retenir un scénario de réforme audacieux socialement et crédible scientifiquement.

Tout d’abord, le texte proposé élargit la redistribution en faveur des bas revenus, en particulier grâce à l’ouverture du dispositif aux jeunes de 18 à 24 ans et à la résorption du non-recours aux prestations sociales. Il est également crédible grâce à l’appui de l’Institut des politiques publiques (IPP), qui promeut l’analyse et l’évaluation quantitatives des politiques publiques en s’appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie. Enfin, le coût de l’expérimentation pour un échantillon de 20 000 personnes est estimé entre 4,8 et 7,5 millions d’euros par an, selon le scénario retenu.

● *Un revenu qui se substitue à plusieurs prestations existantes*

Le revenu de base permettrait tout d’abord de simplifier les aides aux bas revenus. Le dispositif proposé vient en effet fusionner et remplacer des prestations sociales existantes.

Les départements volontaires pour mener l’expérimentation pourront ainsi choisir entre :

– une prestation simplifiée consistant à remplacer le RSA et la prime d’activité. Elle serait définie comme la différence entre un montant forfaitaire et les ressources de la famille, à laquelle s’ajoute un pourcentage des revenus d’activité ;

– une prestation élargie, fusionnant le RSA, la prime d’activité et les aides au logement. Par rapport à la première option, une majoration forfaitaire au titre du logement s’ajouterait au montant minimum garanti.

Le revenu de base proposé par la présente proposition de loi serait calculé à l’échelle du ménage, comme c’est déjà le cas pour la plupart des prestations sociales.

Les montants minimaux garantis ainsi que les taux de dégressivité du revenu de base, ont été calculés par l’Institut des politiques publiques (IPP) de manière à ne pas engendrer de pertes de revenus par rapport au droit existant.

Cette volonté de ne pas faire de perdants pourrait constituer une différence avec le revenu universel d’activité annoncé par le Président de la République dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté. En effet, le Gouvernement a demandé à France Stratégie de se pencher sur la création d’une allocation sociale unique, à budget constant. Sans dépense supplémentaire, le rapport, resté confidentiel,

montrerait que la mise en place de cette allocation entraînerait une baisse de ressources pour 3,55 millions de ménages, d'après un article paru dans le journal *Le Monde* en août dernier ⁽¹⁾. L'auteur du rapport, Fabrice Lenglard, a été nommé rapporteur des travaux préalables à la mise en œuvre du revenu universel d'activité.

- *Une prestation versée automatiquement*

Notre système de minima sociaux repose aujourd'hui sur le principe selon lequel les prestations légales d'aide sociale sont des droits quérables : les personnes éligibles doivent effectuer une démarche auprès de leur caisse d'allocations familiales pour en bénéficier.

Afin de mettre fin au non-recours aux droits, la présente proposition de loi procède à un changement radical de conception en instaurant le versement automatique du revenu de base.

Ce principe rejoint des évolutions déjà en vigueur aujourd'hui pour certains droits connexes comme les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, ou encore le renouvellement de la future couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) étendue pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et, à compter du 1^{er} avril 2019, du RSA ⁽²⁾.

La mise en place d'un versement automatique du revenu de base à toutes les personnes qui y sont éligibles est techniquement possible grâce aux travaux récemment engagés en matière de modernisation de la délivrance des prestations sociales.

En effet, l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 permet d'automatiser le processus déclaratif pour les allocataires et bénéficiaires de prestations, grâce à la dématérialisation des procédures et la systématisation des échanges de données entre administrations. La mise en place d'une base des ressources commune aux organismes de sécurité sociale, prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2020, sera dans un premier temps limitée au calcul de la base ressources des APL et à leur versement, avant d'être élargie notamment au RSA et à la prime d'activité. L'article 78 de la LFSS permet également le versement des aides au logement sur la base des revenus contemporains, et non plus sur celle des sommes imposables au titre de l'impôt sur le revenu, qui, jusqu'à la mise en place de l'imposition à la source, avait deux années d'ancienneté.

Les obstacles techniques à une fusion du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement seront ainsi levés d'ici le lancement de l'expérimentation prévue par la présente proposition de loi.

(1) https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/08/02/allocation-sociale-unique-qui-sont-les-perdants-et-les-gagnants_5338756_823448.html

(2) Article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

- *Une prestation versée de manière inconditionnelle*

Alors que le fait d'être à la recherche d'un emploi est une condition nécessaire pour percevoir le RSA aujourd'hui, le versement du revenu de base ne serait pas soumis à une telle condition.

Plusieurs arguments plaident en effet en faveur d'un versement inconditionnel du revenu de base.

Tout d'abord, l'idée selon laquelle il serait nécessaire de contrôler les bénéficiaires du revenu de base pour qu'ils cherchent à s'intégrer professionnellement est inexacte. Encore aujourd'hui, la participation au monde du travail reste la voie d'intégration sociale la plus valorisée, recherchée par la plupart des individus, comme l'ont indiqué les représentants de Pôle emploi lors de leur audition. Il existe certes une minorité de personnes qui semblent avoir décroché et qui paraissent avoir renoncé à intégrer le monde de l'emploi. Mais pour ces dernières, la menace de suspension du RSA produit rarement l'effet escompté. Bien souvent d'ailleurs, les travailleurs sociaux en charge de leur dossier ne cherchent même pas à suspendre le RSA, parce qu'ils savent qu'une telle mesure ne les rapprocherait pas de l'emploi mais les fragiliserait et les marginaliserait encore davantage.

Par ailleurs, comme l'a souligné à juste titre le MFRB lors de son audition, il est devenu de plus en plus difficile de définir ce qu'est une réelle démarche d'insertion professionnelle, l'accès immédiat à un emploi n'étant pas nécessairement l'unique porte d'entrée pour s'intégrer sur le marché du travail. Un nombre croissant de personnes commencent ainsi par s'investir bénévolement dans des projets associatifs ou en développant des services divers (transport, services divers aux ménages, développement de logiciels et autres projets collaboratifs, *etc.*). D'autres, de plus en plus nombreux, doivent cesser leur travail pour s'occuper de leurs proches âgés ou en situation de dépendance, sans recevoir d'aides de la société pour le rôle pourtant indispensable qu'ils remplissent ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, il n'est pas justifié de conditionner l'attribution du revenu de base à des démarches d'insertion dans l'emploi, alors que la participation à d'autres projets, même s'ils ne se traduisent pas immédiatement par un emploi, constitue également des portes d'entrée dans le monde du travail.

Le versement inconditionnel du revenu de base permettrait en outre de créer une nouvelle relation de confiance entre l'allocataire et son conseiller, dans la mesure où le contrôle de l'allocataire s'avère coûteux et souvent sans effet positif sur celui-ci. S'il est bien entendu coûteux en termes de temps mobilisé à effectuer des démarches administratives, tant pour l'allocataire (à titre d'illustration, le formulaire de demande du RSA comporte sept pages) que pour

(1) *Le congé de proches aidants n'est aujourd'hui pas indemnisé.*

les services de Pôle emploi, c'est probablement sur la relation entre l'allocataire et son conseiller que le coût du contrôle pèse le plus.

En effet, les deux missions confiées au professionnel chargé d'accompagner l'allocataire dans ses démarches d'insertion professionnelle peuvent entrer en contradiction. La première est d'aider l'allocataire dans son intégration professionnelle et sociale, la seconde est de vérifier qu'il réalise bien les démarches nécessaires à son insertion professionnelle, et de le sanctionner si ce n'est pas le cas. Cette deuxième mission peut biaiser la première : l'allocataire peut être amené à mentir sur ses efforts pour ne pas risquer de perdre le RSA ou les droits au chômage. Ainsi, la mission de contrôle risque d'introduire de la méfiance dans la relation entre l'allocataire et son conseiller et donc de limiter l'efficacité de l'accompagnement.

Cette relation de confiance est d'autant plus primordiale que les allocataires sont déjà marginalisés et que le travailleur social constitue parfois le dernier lien entre l'allocataire et les services publics. Au contraire, le versement inconditionnel du revenu de base favorise la construction d'une réelle relation de confiance qui permettra au professionnel d'accompagner beaucoup plus efficacement l'allocataire dans sa démarche d'insertion. En supprimant les tâches de contrôle des travailleurs sociaux, il leur permet de libérer du temps pour se concentrer sur leurs tâches d'accompagnement social.

L'inconditionnalité permet enfin de rendre la prestation moins stigmatisante. Les bénéficiaires, libérés de l'obligation de rechercher un travail pour prouver leur bonne foi, ne craindraient plus de perdre leurs droits, ce qui sécuriserait la situation de ceux qui ne travaillent pas ou peu.

À cet égard, le versement inconditionnel du revenu de base constitue une différence majeure avec le revenu universel d'activité annoncé par le Président de la République, celui-ci ayant déclaré que ce revenu serait conditionné à l'interdiction de refuser plus de « *deux offres raisonnables d'emploi* ».

c. Un droit ouvert dès l'âge de 18 ans

Les dispositifs actuels de soutien aux jeunes de moins de 25 ans décrits *supra* se révèlent insuffisants pour faire face au défi de la pauvreté des jeunes, comme le constate notre ancien collègue Christophe Sirugue dans son rapport précité relatif aux minima sociaux.

Les conditions d'accès à ces dispositifs sont en effet extrêmement restrictives. En ce qui concerne le RSA, la condition d'activité de deux ans sur les trois dernières années est quasiment irréaliste, au point que seuls 1 300 foyers bénéficient de ce dispositif au 31 décembre 2016, loin des objectifs annoncés. Ensuite, les montants servis sont insuffisants. Par exemple, l'aide attribuée dans le cadre du CIVIS est plafonnée à 1 800 euros par an. Enfin, leur durée est limitée dans le temps : dans le cas de la Garantie Jeunes par exemple, elle est d'un an au plus.

Ainsi, les jeunes célibataires et sans enfants, qui ne bénéficient pas ou plus des allocations de chômage, qui ne peuvent obtenir immédiatement un emploi et qui ne disposent pas d'une aide financière de leur famille sont laissés à l'écart. Hormis certaines prestations ciblées comme la Garantie Jeunes, ils ne peuvent prétendre à l'aide sociale en tant qu'allocataire principal et ne peuvent donner droit qu'à des transferts indirects, versés à leurs parents lorsque ces derniers les déclarent comme personne à charge.

Afin de remédier à cette situation, Christophe Sirugue proposait d'étendre le RSA aux jeunes de 18 à 24 ans ⁽¹⁾, dans la mesure où cet instrument apparaît plus complet que les dispositifs spécifiquement mis en place pour les jeunes.

Dans le même ordre d'idées, le revenu de base expérimenté par la présente proposition de loi serait ouvert dès l'âge de 18 ans. Plusieurs raisons justifient ce choix :

- L'accès au revenu de base dès l'âge de 18 ans permettrait tout d'abord de lutter contre la précarité et la pauvreté des jeunes. Ce phénomène, qui s'est amplifié au cours des dernières années, appelle une réponse forte.

- Il permettrait par ailleurs de rapprocher la France de ses voisins européens, la majorité des États de l'Union européenne ouvrant leurs dispositifs nationaux aux jeunes. L'Insee, dans une étude de septembre 2012 ⁽²⁾, distingue ainsi trois types d'États :

- les États les plus restrictifs, qui regroupent la France et le Luxembourg. Ces deux pays excluent les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice du revenu minimum garanti, sauf s'ils ont la charge d'un enfant ;

- la majorité des États européens, où les jeunes qui vivent en dehors du foyer parental peuvent bénéficier du revenu minimum garanti pour leur propre compte s'ils ne sont pas étudiants (Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal, Royaume-Uni, Suède) ;

- enfin, les États dans lesquels les jeunes majeurs non étudiants peuvent bénéficier d'un revenu minimum garanti dès lors que leurs propres ressources sont inférieures à un plafond, même s'ils habitent avec leurs parents (Danemark, Finlande, Pays-Bas).

- La mise en place d'un revenu de base dès l'âge de 18 ans rendrait également moins indispensable le recours aux solidarités familiales. En effet, la relative faiblesse du soutien public en faveur des jeunes en difficulté d'insertion accroît l'importance des solidarités familiales, qui prend notamment la forme de transferts d'argent ou d'une cohabitation entre les jeunes adultes et leurs parents.

(1) Proposition n° 1 du rapport précité, « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune ».

(2) Augustin Vicard, Olivier Bargain, « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Économie et statistique* n°467/468, 2014-
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521320>

D'après l'enquête nationale sur les ressources des jeunes, menée conjointement par la DREES et l'INSEE en 2014 ⁽¹⁾, les ménages de parents d'un jeune âgé de 18 à 24 ans déclarent l'aider dans huit cas sur dix, à hauteur de 3 670 euros en moyenne par an. Cette aide représente un effort global de 8 % du total de leurs revenus disponibles. Dès lors, la nécessité de faire appel à la solidarité familiale tend à perpétuer les inégalités sociales dans la mesure où elle pénalise les jeunes issus de milieux défavorisés, qui ne disposent pas de ressources propres et ne peuvent pas compter sur un soutien financier suffisant de leur famille.

● Enfin, contrairement à une idée largement répandue, la mise en place d'un revenu minimum n'aurait pas d'effet désincitatif sur l'insertion professionnelle des jeunes. En effet, l'étude précitée réalisée par l'INSEE sur l'année 2011 et comparant les taux d'emploi des jeunes de 25 ans ne démontre aucune chute du taux d'emploi causée par le franchissement de cette barrière d'âge ⁽²⁾.

*

* *

Le temps de l'expérimentation est venu. Un dispositif totalement universel et inconditionnel relèverait de l'utopie. Il est temps de sortir des postures duales, qui opposeraient les pourfendeurs de l'assistanat aux promoteurs de l'oisiveté. Cette proposition de loi vise à améliorer d'une part la lutte contre la pauvreté et d'autre part l'incitation au travail.

(1) INSEE, « Combien coûte un jeune adulte à ses parents ? », Sébastien Grobon, 6 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3559099?sommaire=3549502>

COMMENTAIRES D'ARTICLES

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejetés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.

Article 1^{er}

Expérimentation du revenu de base

Rejeté par la commission

L'article 1^{er} tend à mettre en place une expérimentation visant à instaurer un revenu de base.

L'expérimentation prévue par le présent article s'inscrit dans le cadre défini par l'article 37-1 de la Constitution qui dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* »⁽¹⁾. Cet article, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁽²⁾, concerne les expérimentations conduites par le législateur ou par le pouvoir réglementaire national.

Le **I** fixe le cadre général de l'expérimentation visant à instaurer un revenu de base.

La durée de l'expérimentation est fixée à trois ans et doit débiter à compter d'une date définie par décret en Conseil d'État. Le législateur a néanmoins tenu à encadrer le démarrage de l'expérimentation en précisant qu'elle débiterait au plus tard le 1^{er} juillet 2020. En effet, les dispositions relatives aux modalités de financement de l'expérimentation doivent être précisées en loi de finances, dont l'entrée en vigueur aura lieu le 1^{er} janvier 2020. Ce délai permet également, après la publication de la présente loi, de prendre les mesures réglementaires nécessaires.

Le **I** précise également que l'expérimentation sera mise en œuvre dans des départements volontaires. À ce jour, dix-huit départements ont indiqué être

(1) *Cet droit à l'expérimentation est distinct de celui prévu par l'article 72 alinéa 4 de la Constitution qui dispose que « sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental, pour un objet et pour une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».*

(2) *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.*

intéressés : les Alpes-de-Haute-Provence, l'Ardèche, l'Ariège, l'Aude, la Dordogne, le Finistère, le Gers, la Gironde, la Haute-Garonne, l'Hérault, l'Ille-et-Vilaine, les Landes, la Loire-Atlantique, le Lot, le Lot-et-Garonne, la Meurthe et Moselle, la Nièvre et la Seine Saint Denis.

Cette liste n'est pas définitive et peut être amenée à évoluer. Le **IV** précise ainsi que la liste des départements volontaires retenus pour l'expérimentation doit être fixée par un 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, mis en place par l'article 5 de la présente proposition de loi.

Le **I** définit le revenu de base comme « *une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle* ». Les caractères automatique et inconditionnel de la prestation sont respectivement précisés aux articles 3 et 4 de la présente proposition de loi. Le qualificatif d'« *unique* » tient au fait que le revenu de base tend à se substituer à plusieurs prestations sociales existantes.

En effet, le **II** précise que le revenu de base se substitue aux prestations suivantes, lorsque les bénéficiaires participants à l'expérimentation y étaient éligibles :

– le revenu de solidarité active (RSA) ;

– la prime d'activité ;

– les aides au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) ou allocation de logement sociale (ALS).

Les départements retenus pour l'expérimentation pourront choisir la substitution de l'ensemble de ces prestations, ou seulement les deux premières.

Enfin, le **III** prévoit que l'expérimentation est mise en place avec le concours financier de l'État et des départements volontaires qui y participent. Les modalités de financement sont détaillées à l'article 5 de la présente proposition de loi.

*

* *

Article 2

Bénéficiaires et modalités de calcul du revenu de base

Rejeté par la commission

L'article 2 précise les bénéficiaires du revenu de base ainsi que ses modalités de calcul.

1. Une prestation ouverte dès l'âge de dix-huit ans

a. L'état du droit

En l'état du droit, seules deux situations permettent de bénéficier du RSA avant l'âge de 25 ans :

– avoir un ou plusieurs enfants à charge ;

– justifier de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années qui précèdent la demande, soit 3 214 heures d'activité. Cette condition d'activité est particulièrement restrictive, si bien que seulement 1 300 foyers bénéficient du RSA « jeunes » au 31 décembre 2016.

En revanche, le bénéfice de la prime d'activité est ouvert dès l'âge de 18 ans et aucune condition d'âge minimum n'est exigée pour percevoir les aides au logement.

b. Le dispositif proposé

Le **I** prévoit que, au sein des territoires choisis dans les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, bénéficieront du revenu de base :

– les personnes déjà éligibles au RSA, à la prime d'activité et/ou aux aides au logement ;

– les personnes âgées de plus de 18 ans qui remplissent toutes les conditions, autres que celles de l'âge, pour bénéficier du RSA.

Alors que les jeunes de 18 à 24 ans ne peuvent bénéficier du RSA « jeunes » que dans des conditions très restrictives, le bénéfice du revenu de base serait donc ouvert dès l'âge de 18 ans.

Cette disposition contribuera à diminuer le taux de pauvreté des jeunes, qui est aujourd'hui bien supérieur à la moyenne nationale (en 2015, 16,1 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, contre un taux moyen de 7,2 % pour les 25-64 ans).

Le **I** précise par ailleurs que le bénéfice du revenu de base, ouvert dans le cadre de l'expérimentation, peut être refusé ou interrompu sur simple demande du bénéficiaire.

2. Une prestation simplifiée remplaçant le RSA et la prime d'activité ainsi que, pour les départements qui le souhaitent, les aides au logement

Les modalités de calcul du revenu de base sont détaillées au **II**.

Le revenu de base constitue ainsi un revenu minimal garanti, qui se substitue à plusieurs prestations sociales existantes. Les départements volontaires retenus pour l'expérimentation ont le choix entre deux scénarios de réforme :

• Option n° 1 : L'expérimentation d'une prestation simplifiée remplaçant le RSA et la prime d'activité.

Dans ce cas, l'alinéa 2 du **II** définit le revenu de base 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* ».

Le revenu de base se caractériserait par une dégressivité complète sur les ressources autres que celles issues des revenus d'activité, et par un taux marginal d'imposition sur les revenus d'activité. Cette définition pose la question du paramétrage de ce revenu de base, c'est-à-dire le choix du montant forfaitaire de la prestation et du taux marginal d'imposition sur les revenus d'activité.

Le 4^{ème} alinéa du **II** précise que le montant forfaitaire garanti ne peut être inférieur au montant des prestations auxquelles les bénéficiaires du revenu de base seraient éligibles s'ils ne bénéficiaient pas du revenu de base, qui se substitue à ces dernières. Ainsi, le montant forfaitaire minimal garanti destiné aux personnes célibataires sans enfant et le montant minimal garanti pour les autres configurations familiales seraient au moins équivalents à ceux en vigueur pour le RSA (soit, depuis le 1^{er} avril 2018, 550,93 euros pour une personne seule sans enfant, 991,68 euros pour un couple avec un enfant).

Ce montant forfaitaire serait revalorisé le 1^{er} avril de chaque année en fonction de l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac.

Le taux marginal d'imposition sur les revenus d'activité pourrait quant à lui être fixé à 30 %, conformément aux préconisations de l'Institut de politiques publiques (IPP) dans son rapport intitulé « Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation »⁽¹⁾. Les auteurs du rapport précisent que ce taux « *est inférieur au taux en vigueur dans le cadre de la prime d'activité (38 %). Cette moindre taxation a été fixée afin de ne pas entraîner de pertes de transferts monétaires au titre des revenus d'activité par rapport au système actuel* ». En effet, il est aujourd'hui possible de cumuler la prime d'activité avec 62 % de ses revenus d'activité (ce qui signifie une imposition à 38 %) mais aussi avec des

(1) « Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation », Institut des politiques publiques (IPP), Rapport n° 18, juin 2018 - <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2018/06/revenu-de-base-experimentation-rapport-IPP-juin2018.pdf>

bonifications individuelles. De telles bonifications n'étant pas prévues dans le calcul du revenu de base, il est nécessaire de fixer une taxation sur les revenus d'activité inférieure à 38 %, afin de ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires des bonifications de la prime d'activité actuelle.

Enfin, dans ce scénario de réforme, les aides au logement resteraient inchangées : elles continueraient d'être perçues avec les mêmes règles en vigueur qu'aujourd'hui.

● Option n° 2 : L'expérimentation d'une prestation élargie fusionnant le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Dans ce cas, l'alinéa 3 du **II** prévoit que le montant forfaitaire de l'option n° 1 serait augmenté d'une majoration forfaitaire, variable en fonction de la composition du foyer et de la zone d'habitation. Trois zones géographiques, les mêmes que celles utilisées pour le calcul des aides au logement actuelles, pourraient être retenues.

Cette majoration forfaitaire serait au minimum de 195 euros, ce qui correspond à la majoration locataire aujourd'hui en vigueur pour la zone 3. Les majorations supplémentaires pour les autres zones pourraient être les mêmes que celles appliquées dans le calcul des aides au logement actuelles, à savoir respectivement 16 et 23 euros de plus par rapport à la zone 3.

Les simulations réalisées par l'IPP amènent les auteurs du rapport précité à proposer un taux de dégressivité de 38 % sur les revenus d'activité, afin de ne pas engendrer de pertes de prestations au titre des revenus d'activité.

Comme indiqué dans ce rapport, ce scénario de réforme apporterait deux améliorations par rapport à la situation actuelle : *« en premier lieu, il doit permettre de faire baisser la pauvreté, notamment en augmentant (modérément) le revenu disponible de près de la moitié des ménages du premier décile. Par ailleurs, il renforce les incitations à l'emploi en instaurant un taux de dégressivité unique de 38 % bien plus avantageux que celui auquel ont droit dans le système actuel les travailleurs locataires à faibles revenus »*. De ce fait, la réforme proposée par le scénario n° 2 tend à inciter à la reprise d'emploi.

Enfin, le dernier alinéa du **II** renvoie la définition plus précise des modalités de calcul du revenu de base et la nature des ressources prises en compte à un décret en Conseil d'État.

*

* *

Article 3

Automaticité du versement du revenu de base

Rejeté par la commission

L'article 3 permet le versement automatique du revenu de base à toutes les personnes qui y sont éligibles.

● En l'état du droit, les prestations légales d'aide sociale sont des droits quérables : les personnes éligibles doivent effectuer une démarche auprès de leur caisse d'allocations familiales pour en bénéficier.

Le principe de droits quérables entraîne un taux de non-recours important à plusieurs prestations sociales, pour plusieurs raisons mises en évidence par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE). Les personnes éligibles peuvent ne pas être informées de leurs droits à une prestation. Lorsqu'elles le sont, la prestation peut ne pas être demandée car jugée trop complexe à obtenir. Dans ce cas, la lourdeur des démarches administratives limite le recours aux droits. Ainsi, le formulaire de sept pages à compléter pour bénéficier du RSA peut constituer un frein pour certains publics. Enfin, la prestation, bien que connue, peut ne pas être demandée par crainte de faire l'objet de stigmatisations. Cet argument a notamment pu être évoqué lors du remplacement du RSA activité par la prime d'activité, jugée moins stigmatisante.

● Afin de mettre fin au non-recours aux droits, l'article 3 tend à instaurer le versement automatique du revenu de base pour les personnes qui y sont éligibles dans le cadre de l'expérimentation.

Les travaux récemment engagés en matière de modernisation de la délivrance des prestations sociales rendent possible ce versement automatique.

En effet, l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 prévoit la mise en place d'une « *base des ressources commune aux organismes de sécurité sociale* », utilisée par ces organismes pour l'attribution de prestations ou pour leur calcul, en fonction des ressources des assurés, à compter du 1^{er} janvier 2019 et au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Il est précisé que cette base de données sera dans un premier temps limitée au calcul de la base ressources des APL et à leur versement, avant d'être élargie notamment au RSA et à la prime d'activité. L'article 78 de la LFSS permet également le versement des aides au logement sur la base des revenus contemporains, en lieu et place des sommes imposables au titre de l'impôt sur le revenu, qui ont deux années d'ancienneté.

*

* *

Article 4

Accompagnement des bénéficiaires du revenu de base

Rejeté par la commission

L'article 4 prévoit un accompagnement pour les bénéficiaires du revenu de base.

L'article 4 prévoit que les bénéficiaires du revenu de base *« ont droit à un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique »*.

Chaque bénéficiaire serait ainsi orienté, en fonction de ses besoins, dans l'un des organismes suivants :

- Pôle emploi ;
- Les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale (conseil départemental, centre communal d'action sociale, association d'insertion, etc.) ;
- Les missions locales, pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 18 à 24 ans.

Comme c'est aujourd'hui le cas pour les bénéficiaires du RSA, les publics les plus proches de l'emploi seraient orientés en priorité vers Pôle emploi. Ceux rencontrant des difficultés particulières, tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à leur état de santé, et qui font temporairement obstacle à un engagement dans une démarche de recherche d'emploi, seraient orientés en priorité vers des organismes compétents en matière d'insertion sociale. Enfin, l'accompagnement des bénéficiaires de moins de 25 ans pourrait être effectué au sein des missions locales.

L'accompagnement prévu n'est pas associé à une obligation de recherche d'emploi, comme c'est aujourd'hui le cas pour les bénéficiaires du RSA. En effet, l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles prévoit que *« le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu, lorsqu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle »*.

Le versement inconditionnel du revenu de base présente en effet plusieurs avantages :

- Il favorise tout d'abord une relation de confiance entre le bénéficiaire du revenu de base et son référent. Au contraire, la mission de contrôle risque d'introduire de la méfiance dans la relation entre l'allocataire et son conseiller, lorsque celui-ci doit vérifier qu'il réalise bien les démarches nécessaires à son insertion professionnelle, et le sanctionner si ce n'est pas le cas. Or, la confiance

est d'autant plus importante lorsque les allocataires sont déjà marginalisés et que le travailleur social est parfois le dernier lien entre l'allocataire et les services publics.

– Il permet également au référent de disposer de davantage de temps à consacrer à sa mission d'accompagnement. La qualité du suivi serait dès lors améliorée.

– Ensuite, un versement inconditionnel peut permettre aux bénéficiaires de s'épanouir dans des projets qui ne sont pas strictement professionnels. Aujourd'hui plus que jamais, l'accès immédiat à un emploi ne constitue pas nécessairement l'unique porte d'entrée pour s'intégrer sur le marché du travail.

– Enfin, l'inconditionnalité permet de rendre la prestation moins stigmatisante. Les bénéficiaires, libérés de l'obligation de rechercher un travail pour prouver leur bonne foi, ne craindraient plus de perdre leurs droits, ce qui sécuriserait la situation de ceux qui ne travaillent pas ou peu.

*

* *

Article 5

Création d'un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base et d'une association de suivi de l'expérimentation

Rejeté par la commission

L'article 5 tend à créer un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base et une association de suivi de l'expérimentation.

1. Le fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base

Le I tend à créer un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base, chargé du financement de l'expérimentation.

Le fonds serait financé par l'État et par les départements volontaires retenus pour l'expérimentation, selon des modalités et des critères de répartition définis en loi de finances.

Par souci de souplesse et de rapidité de mise en œuvre, il est proposé de confier la gestion de ce fonds à une association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Cette association serait administrée par un conseil d'administration composé de représentants :

– de l'État ;

– des départements volontaires retenus pour l'expérimentation ;

– des caisses d’allocations familiales et des caisses de la mutualité sociale agricole ;

– de Pôle emploi.

La création de ce fonds, dont la gestion est confiée à une association, reprend le dispositif déjà mis en place dans le cadre de la loi d’expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée ⁽¹⁾, qui s’est révélé adapté à ce type d’expérimentation.

2. L’association de suivi de l’expérimentation

Le **II** tend à mettre en place un suivi de l’expérimentation par les départements concernés. Ce suivi est assuré à travers une association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association.

Il est à distinguer de l’évaluation de la mise en place du revenu de base, prévue à l’article 7 de la présente proposition de loi.

*

* *

Article 6

Conventions entre le fonds d’expérimentation, les départements et les caisses d’allocations familiales

Rejeté par la commission

L’article 6 vise à mettre en place des conventions conclues entre le fonds d’expérimentation visant à instaurer un revenu de base, les départements retenus pour l’expérimentation et les caisses d’allocations familiales et de la mutualité sociale agricole.

L’article 6 prévoit que le fonds d’expérimentation visant à instaurer un revenu de base, chargé de l’organisation du financement de l’expérimentation, signe des conventions dans tous les départements participant à l’expérimentation.

Ces conventions seraient conclues entre le fonds, les départements et les caisses d’allocations familiales et de la mutualité sociale agricoles, dans la mesure où ces dernières seraient chargées du versement de la prestation.

(1) Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d’expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032134592&categorieLien=id>

Ces conventions ont notamment pour objet :

– d’ouvrir aux personnes éligibles au revenu de base le droit à bénéficier de cette prestation ;

– de préciser les modalités de financement de l’expérimentation, en particulier la part du revenu de base qui serait prise en charge par le fonds, compte tenu des droits déjà ouverts au RSA, à la prime d’activité et aux aides au logement. Ainsi, le fonds ne financerait que le surcoût lié à la mise en place de la prestation, par rapport au coût des prestations dont bénéficieraient les personnes allocataires du revenu de base en l’absence de réforme ;

– de fixer les conditions que doivent respecter les départements pour bénéficier du financement du fonds, notamment en matière de suivi de l’expérimentation. Le **II** de l’article 5 de la présente proposition de loi prévoit en effet la mise en place d’une association de suivi, composée des départements expérimentateurs.

*

* *

Article 7

Évaluation de la mise en place du revenu de base

Rejeté par la commission

L’article 7 prévoit la réalisation, par un comité scientifique, d’un rapport d’évaluation de la mise en place du revenu de base.

L’article 7 prévoit la réalisation d’un rapport d’évaluation de la mise en place du revenu de base, au plus tard six mois avant le terme de l’expérimentation.

L’évaluation détaillerait notamment :

– 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 ;

– ses effets en matière d’insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de la prestation ;

– ses conséquences financières pour les territoires participants, les départements expérimentateurs et l’État.

La composition du comité scientifique doit être définie par décret et ses membres nommés par arrêté du ministre chargé des affaires sociales. Ils siègeraient à titre bénévole.

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

*
* *

Article 8 **Fin de l'expérimentation**

Rejeté par la commission

L'article 8 prévoit d'informer les organismes participant à l'expérimentation en cas d'interruption ou d'absence de reconduction de celle-ci.

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

*
* *

Article 9 **Décret d'application**

Rejeté par la commission

L'article 9 prévoit qu'un décret définit les modalités d'application de la présente proposition de loi.

L'article 9 prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de la présente proposition de 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 départements participant à l’expérimentation et les caisses d’allocations familiales et de la mutualité sociale agricole ;

– les modalités d’évaluation de l’expérimentation.

*

* *

Article 10

Date d’entrée en vigueur

Rejeté par la commission

L’article 10 précise que la présente proposition de loi doit entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d’État, et au plus tard le 1^{er} juillet 2020.

*

* *

Article 11

Gage financier

Rejeté par la commission

L’article 11 a pour objet de permettre la recevabilité financière de la présente proposition de loi au regard de l’article 40 de la Constitution.

*

* *

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- *Table ronde avec des associations de lutte contre la pauvreté*
 - **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – **M. Patrick Doutréline**, président, **M. Jérôme Voiturier**, directeur général
 - **ATD-Quart monde** (*) – **M. Denis Rochette**, responsable du pôle politique
 - **Collectif Alerte** – **M. François Soulage**, président
 - **Secours populaire** – **Mme Marie-Françoise Thull**, membre du Bureau national
- **Union sociale pour l’habitat (USH)** (*) – **M. Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières, et **Mme Francine Albert**, conseillère chargée des relations avec le Parlement
- **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Jean-Luc Gleyze**, président du département de la Gironde, **M. Timothée Duverger**, collaborateur de M. Gleyze, **M. Jean-Michel Rapinat**, directeur délégué pour les politiques sociales, et **Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard**, conseillère chargée des relations avec le Parlement
- **M. Brice Fabre** et **Mme Claire Leroy**, économistes, auteurs du rapport de l’Institut des politiques publiques de juin 2018 « *Revenu de base : simulations en vue d’une expérimentation* »
- **Pôle emploi** – **Mme Élisabeth Gueguen**, directrice de la réglementation et de l’indemnisation, et **Mme Firmine Duro**, directrice des partenariats et de la territorialisation
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Jean-Philippe Vinquant**, directeur général, et **M. François Gautier**, chef de bureau minima sociaux
- **Mouvement français pour un revenu de base (MFRB)** (*) – **Mme Nicole Teke**, coordinatrice des relations publiques, et **M. Benoît Carrère**, membre du MFRB
- **Association pour l’instauration d’un revenu d’existence (AIRE)** – **M. Marc de Basquiat**, président, **M. Léon Régent**, vice-président, et **M. Frédéric de Maneville**

- **Union nationale des missions locales (UNML)** **M. Serge Kroichvili**, secrétaire général, et **Mme Claire Fabre**, chargée de mission
- **Association « MonRevenuDeBase »** – **M. Julien Bayou**, président, **M. Louis D’Eramo**, secrétaire général, et **Mme Lara Milshtein**, administratrice
- *Table ronde avec les organisations représentatives des salariés*
 - **Confédération générale des travailleurs (CGT)** – **M. Fabrice Angei**, membre de la direction confédérale
 - **Confédération générale du travail - Force Ouvrière (CGT-FO)** – **Mme Nathalie Homand**, secrétaire, et **Mme Sophie Tasque**, conseiller technique
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mme Chantal Richard**, représentante syndicale
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** - **M. Joseph Thouvenel**, vice-président confédéral
- **M. Christophe Sirugue**, ancien député, auteur du rapport « *Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune* » d’avril 2016
- **Ministère des solidarités et de la santé** – **M. Olivier Noblecourt**, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, et **M. Clément Cadoret**, inspecteur général des affaires sociales, conseiller

(*) *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale*

COMPTE RENDU DES DÉBATS

La commission examine au cours de sa deuxième séance du mercredi 23 janvier 2019 la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base (n° 1613) (M. Hervé Saulignac, rapporteur).

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7173935_5c4892d3e189e.commission-des-affaires-sociales--propositions-de-lois-diverses-23-janvier-2019

Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission. Mes chers collègues, nous en venons à l'examen de la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base, dont le rapporteur est notre collègue Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, la proposition de loi que je vous présente aujourd'hui s'inscrit dans un contexte particulier, celui de la crise sociale que notre pays traverse actuellement. Cette crise a mis en évidence les attentes de nos concitoyens en matière de pouvoir d'achat, de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités. Nous avons tous échangé avec celles et ceux qui se sont mobilisés : ces échanges ont confirmé que les Français peinent à comprendre le fonctionnement de notre système de protection sociale, la multiplicité des dispositifs existants créant une grande confusion. C'est d'ailleurs ce qui conduit certains de nos concitoyens à rejeter ce système, censé les protéger.

Cette proposition de loi, qui vise à expérimenter l'instauration d'un revenu de base, n'a pas été élaborée pour la circonstance. Elle résulte d'un travail approfondi qui a débuté il y a plus de deux ans. Avant de préciser ce qu'est le revenu de base, je souhaite revenir sur les conditions particulières de l'élaboration de ce texte.

Ce sont d'abord treize départements, bientôt rejoints par cinq autres, soit dix-huit départements au total, qui ont manifesté leur souhait d'expérimenter un « revenu de base » – une dénomination plus appropriée doit encore être trouvée. Pour répondre à cette initiative et élaborer cette proposition de loi, nous avons tout d'abord procédé à une grande consultation citoyenne, qui a connu un réel succès, puisque nous avons reçu plus de 15 000 contributions. Des économistes de l'Institut des politiques publiques ont ensuite mené une longue étude, afin d'élaborer des simulations précises et différents scénarios de mise en œuvre du revenu de base. Cette étude a permis d'évacuer par avance les scénarios jugés peu efficaces, trop complexes ou trop coûteux. Vous le voyez, le texte que nous allons examiner n'a pas été écrit à la va-vite pour répondre à une actualité brûlante : il a fait l'objet d'un travail sur le long terme, associant des collectivités territoriales, des citoyens, des chercheurs et des parlementaires.

J'aimerais à présent préciser le dispositif qu'il s'agit d'expérimenter : cette précision est d'autant plus importante que la notion de « revenu de base » se rattache à des courants de pensées divers et recouvre des réalités très différentes. L'instauration d'un revenu de base, parfois qualifié de « revenu universel », a en effet été proposée par des penseurs, des philosophes, des économistes et des personnalités politiques de droite comme de gauche, avec des variantes nombreuses.

Le revenu de base, tel que nous l'entendons, n'est pas un revenu universel qui serait versé à tous, sans condition de ressources. Nous avons conçu et voulons expérimenter un revenu qui serait versé automatiquement et de manière inconditionnelle dès l'âge de 18 ans, sous condition de ressources. La proposition de loi du groupe Socialistes et apparentés relève ainsi d'une approche tout à la fois ambitieuse et réaliste. Nous entendons laisser aux départements expérimentateurs le choix entre deux options : ou bien une prestation simplifiée remplaçant le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité, ou bien une prestation élargie fusionnant le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Ce revenu de base présente trois avancées majeures.

L'ouverture du revenu de base aux personnes âgées de 18 à 24 ans constitue la première de ces avancées. Le RSA, aujourd'hui, s'adresse essentiellement aux personnes de 25 ans et plus, même si deux situations permettent de bénéficier du RSA avant l'âge de 25 ans : le fait d'avoir un enfant à charge et celui d'avoir travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années qui précèdent la demande. Cette dernière condition, qui est liée à l'activité, est tellement restrictive que le RSA « jeunes actifs » ne bénéficie qu'à 1 300 foyers, bien loin de l'objectif attendu. Or les jeunes sont particulièrement touchés par la pauvreté et cette situation tend à s'aggraver : on estime que 16,1 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, contre un taux moyen de 7,2 % pour les personnes âgées de 25 à 64 ans. Dans ce contexte, l'accès à un revenu de base dès l'âge de 18 ans permettrait de lutter contre la précarité et la pauvreté des jeunes. Ce droit nouveau permettrait également d'atténuer le recours aux solidarités familiales. Tous les jeunes ne peuvent pas compter sur le soutien financier de leur famille – y compris dans les familles aisées ; et dans les milieux sociaux défavorisés, l'absence d'aide perpétue les inégalités sociales.

La deuxième avancée importante de ce dispositif est l'automatisme du versement. Les travaux menés en 2016 par notre collègue Gisèle Biémouret et par notre ancien collègue Jean-Louis Costes sur l'accès aux droits sociaux ont mis en évidence l'importance du non-recours aux droits : 36 % des personnes éligibles au RSA n'en bénéficient pas. Si l'introduction de la prime d'activité a certes entraîné une amélioration importante du taux de recours par rapport au RSA-activité qu'elle a remplacé, 27 % des personnes éligibles à cette prime ne la perçoivent toujours pas. Personne ne peut se satisfaire d'une situation où les laissés-pour-compte sont si nombreux. C'est pourquoi la proposition de loi instaure le

versement automatique du revenu de base à toutes les personnes qui y sont éligibles.

Je précise que ce versement automatique sera rendu techniquement possible grâce aux travaux de modernisation récemment engagés en matière de délivrance des prestations sociales. Pour mémoire, l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 permet d'automatiser le processus déclaratif pour les bénéficiaires de prestations. La dématérialisation des procédures et les échanges de données systématisés entre administrations rendent possible cette automaticité. La mise en place d'une base des ressources commune aux organismes de sécurité sociale est par ailleurs prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2020, soit avant le début de l'expérimentation du revenu de base.

La dernière grande avancée est l'inconditionnalité du revenu de base, au sens où son versement ne sera pas conditionné à un contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi par ses bénéficiaires. Je sais que l'inconditionnalité ne fait pas l'unanimité et qu'elle risque même de cristalliser nos débats. Je vois pourtant au moins trois grands arguments en sa faveur.

D'abord, comme les représentantes de Pôle emploi nous l'ont rappelé lors de leur audition, il est évident que la participation au monde du travail reste la voie d'intégration sociale la plus valorisée : la très grande majorité des individus souhaite accéder à un emploi. Pour la minorité de personnes qui semble avoir décroché, la menace d'une suspension du RSA produit bien peu d'effets. Bien souvent, d'ailleurs, les travailleurs sociaux en charge de leur dossier ne cherchent pas à suspendre leur droit au RSA : ils savent très bien qu'une telle mesure, loin de les rapprocher de l'emploi, les fragiliserait encore davantage.

Ensuite, le versement inconditionnel du revenu de base permettra de créer une relation nouvelle entre l'allocataire et son conseiller. Aujourd'hui, le référent a deux missions : une mission d'accompagnement et une mission de sanction en cas de manquement au contrat. Cette organisation est contre-productive. Le versement inconditionnel du revenu de base favorisera la construction d'une vraie relation de confiance entre l'allocataire et le conseiller : celui-ci, déchargé de sa mission de contrôle, pourra accompagner beaucoup plus efficacement l'allocataire dans sa démarche d'insertion.

Enfin, le fait de ne pas conditionner le versement du revenu de base à une recherche active d'emploi permet de valoriser d'autres formes d'engagement, qui peuvent parfois être un premier pas vers l'emploi. Je pense en particulier aux personnes qui s'investissent bénévolement dans des projets associatifs ou à celles qui développent des services. Je pense également aux aidants familiaux, qui sont de plus en plus nombreux, qui doivent parfois cesser de travailler pour s'occuper de leurs proches âgés ou en situation de dépendance et qui ne reçoivent aucune aide de la société, alors même qu'ils jouent un rôle essentiel. Je pense enfin aux étudiants : s'ils recevaient un revenu de base, ils pourraient envisager sereinement la poursuite de leurs études sans être contraints de travailler en parallèle lorsqu'ils

ne sont pas aidés par leur famille – je rappelle que 46 % des étudiants exercent un emploi salarié pour financer leurs études.

Bien entendu, tous les bénéficiaires du revenu de base feront l'objet d'un accompagnement social et professionnel, organisé par un référent unique. Déchargés de leur tâche de contrôle, du fait de l'inconditionnalité du versement, les travailleurs sociaux auront davantage de temps pour se concentrer sur leur tâche d'accompagnement social et professionnel.

Ouvert dès l'âge de 18 ans, versé automatiquement et de manière inconditionnelle, le revenu de base que je vous propose d'expérimenter constituerait à la fois une arme nouvelle pour lutter contre la pauvreté et un moyen de faciliter l'accès aux droits. Il résulte, comme je l'ai rappelé au début de mon intervention, d'un vrai travail partenarial engagé il y a près de deux ans et demi. Cela m'amène à réagir à l'annonce, qui a été faite au mois de septembre dernier par le Président de la République, de l'instauration d'un « revenu universel d'activité ». De ce revenu, nous ne savons pas grand-chose. Sera-t-il vraiment universel ? Sera-t-il vraiment favorable à la reprise d'activité ? En tout cas, en raison de cette annonce, on m'a reproché d'être en avance par rapport au calendrier politique du Gouvernement. Je rappelle que le Parlement est souverain et qu'il a aussi l'initiative des lois. Je ne sais pas ce que signifierait être à l'heure en la matière ; mais, à tout prendre, je préfère être en avance qu'en retard.

L'examen de cette proposition de loi s'inscrit donc dans un contexte particulier. On peut toujours trouver des raisons de repousser à plus tard l'introduction d'un nouveau dispositif d'aide sociale, mais l'urgence est là. L'expérimentation permet de tester des idées ambitieuses. Depuis l'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI), rien n'a fondamentalement été entrepris pour résorber la précarité, mieux protéger la jeunesse et créer de nouveaux droits en faveur des travailleurs les plus modestes. L'adoption de cette proposition de loi serait un signal fort envoyé à celles et ceux qui pensent que notre système est irréformable et que c'est pour cette raison, entre autres, que les pouvoirs publics ont renoncé à combattre la pauvreté. Son adoption, enfin, contribuerait à valoriser l'initiative parlementaire, qui en a bien besoin.

Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes, en commençant par celui de La République en marche.

Mme Monique Iborra. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour cet exposé, qui précise clairement les objectifs de votre proposition de loi.

Nous faisons tous le même constat au sujet des politiques sociales menées aujourd'hui dans notre pays. S'agissant du RSA, dont les départements ont la responsabilité pleine et entière, on sait que seuls 10 % de ses bénéficiaires trouvent un emploi dans l'année, que 20 % sont toujours au RSA au bout de dix ans et 50 % depuis au moins quatre ans, et que 50 % ne sont pas accompagnés au

bout de six mois. Face à cet échec collectif, nous avons l'obligation, sans chercher de bouc émissaire, d'opérer un tournant à 180 degrés dans notre manière de concevoir nos politiques sociales. Or vous nous proposez seulement la création d'une nouvelle prestation monétaire, avec le revenu de base inconditionnel.

Notre réponse à nous, c'est le Plan pauvreté, qui a été rendu public au mois de septembre et qui fait déjà l'objet de contractualisations avec les départements. Vous traitez le symptôme ; nous, nous voulons traiter la maladie. Nous voulons une stratégie qui favorise l'accompagnement vers l'emploi et l'insertion professionnelle, plutôt que le versement de prestations sans condition. Nous avons là, monsieur le rapporteur, une divergence importante sur le fond.

Votre proposition de loi ne fait même pas l'unanimité parmi les conseils départementaux, puisque seuls dix-huit départements, exclusivement socialistes, sont favorables à cette expérimentation et que les vingt-deux autres départements actuellement à gauche ne soutiennent pas cette initiative. Les départements, dans leur majorité, ne sont pas convaincus sur le fond. Les auditions ont d'ailleurs montré que les associations est les organisations syndicales n'étaient pas davantage convaincues par votre proposition. Je me permets enfin de rappeler que le Gouvernement de François Hollande a repoussé à trois reprises la mise en place d'un revenu universel, sous une forme ou sous une autre. C'est donc une divergence de fond qui nous sépare : c'est la raison pour laquelle les membres du groupe La République en Marche ne pourront pas adopter votre proposition de loi.

M. Stéphane Viry. Cette proposition de loi intervient dans un contexte particulier, celui de l'annonce du futur revenu universel d'activité, et nous devons en tenir compte. Cela étant, elle répond, aux yeux du groupe Les Républicains, à un constat juste et pertinent ; et force est de constater, monsieur le rapporteur, que vous nous présentez une œuvre de belle facture. Vous nous proposez de lancer une expérimentation qui permettrait de tester et d'ajuster un dispositif au fil du temps, de manière modulable et évolutive.

Je regrette qu'un de nos amendements ait été déclaré irrecevable, qui proposait d'expérimenter, parallèlement à votre revenu de base, une prestation sociale unique automatique, qui aurait pu être dénommée « revenu universel d'activité » (RUA), dans les départements volontaires, en marge ou en complément de la vôtre. Cette double expérimentation nous aurait fourni des éléments utiles en vue d'une prise de décision éclairée sur un sujet qui s'impose dans le débat public. Cet amendement, qui se fondait sur des scénarios élaborés par France Stratégie, prévoyait la fusion de sept prestations. Cette expérimentation du RUA, limitée dans le temps et dans l'espace, aurait parfaitement trouvé sa place dans votre proposition de loi et je regrette qu'elle ait été considérée comme une charge.

J'aimerais, monsieur le rapporteur, que vous me donniez votre avis sur ce projet de revenu universel d'activité. Je souhaiterais également m'adresser à nos collègues de la majorité : si un tel dispositif devait voir le jour, ce qui n'est pas

exclu, serait-il mis en œuvre immédiatement ou ferait-il l'objet d'une expérimentation avant d'être généralisé ?

Je l'ai dit, je suis favorable à votre proposition de loi, mais je souhaite néanmoins exprimer deux réserves : l'une, au sujet de l'octroi automatique du revenu de base aux jeunes de moins de 25 ans, parce que cela ne correspond pas à notre philosophie ; l'autre sur l'inconditionnalité du dispositif.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Le texte que nous allons examiner propose d'expérimenter le versement d'un revenu de base dans plusieurs départements volontaires. Je souhaite tout d'abord remercier monsieur le rapporteur pour son travail et pour la qualité de ses auditions. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés partage en partie le constat dressé par cette proposition de loi.

Oui, nous devons simplifier notre système de prestations, afin de lutter contre le non-recours, qui est aujourd'hui trop important : 36 % des personnes qui ont droit au revenu de solidarité active n'effectuent pas les démarches pour le percevoir. Oui, nous devons réfléchir à un moyen d'intégrer les 18-24 ans qui, aujourd'hui, ne perçoivent pas le RSA, alors que certaines situations le justifieraient amplement – je rappelle que 25,7 % des jeunes de moins de 30 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Cependant, certains points de ce texte nous posent des difficultés. Si nous devons bien sûr faciliter le recours aux prestations sociales, l'automatisme du versement ne saurait exclure l'obligation de suivi du bénéficiaire, car l'inscription dans un parcours d'insertion, avec un accompagnement plus ou moins soutenu selon le profil du bénéficiaire, est essentielle. Le versement automatique ne doit pas nous dispenser d'accompagner les personnes, l'objectif étant bien qu'elles sortent, à terme, de ces dispositifs. Il nous semblerait donc important d'envisager des contreparties au versement de ce revenu de base.

Nous devons également nous interroger sur la nature des prestations intégrées dans un futur revenu de base. Cette question complexe mérite une large concertation avec les acteurs concernés et une étude d'impact approfondie. Si nous voulons entreprendre une refonte complète de notre système, nous devons prendre le temps de la réflexion. Le Gouvernement a annoncé son souhait de travailler sur une réforme visant à garantir un meilleur recours et à simplifier l'obtention des prestations sociales. Notre groupe souhaite participer activement à cette réflexion sur un enjeu majeur, afin d'arriver à un résultat qui alliera efficacité et justice sociale.

C'est pourquoi le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés ne pourra pas voter, en l'état, cette proposition de loi. J'indique que j'ai souhaité présenter, à titre personnel, plusieurs amendements visant à proposer une expérimentation sur le public spécifique que constituent les 18-25 ans.

M. Boris Vallaud. La proposition de loi qui vous est présentée aujourd'hui est le fruit d'un grand débat : ce ne fut certes pas le grand débat national, mais nous savons que la méthode vous sied... Elle s'appuie également sur une expertise, réalisée par des chercheurs de haut niveau. Elle repose enfin sur une méthode qui a votre faveur, si j'en crois les propos du Président de la République : je veux parler de l'expérimentation, qui suppose la possibilité de se tromper. Je trouve très curieux que vous ayez des certitudes à ce point chevillées au corps, alors que notre proposition est raisonnable, modulable, réversible. Nous, nous ne connaissons rien de votre projet, si ce n'est qu'il est, par nature, l'inverse du nôtre. Le virage à 180 degrés, c'est vous qui l'avez fait !

Tous les orateurs qui se sont exprimés ont évoqué une question majeure, que nous avons tous à cœur de prendre en charge : la pauvreté des jeunes. Songez qu'un jeune est majeur sur le plan pénal à 16 ans, qu'il l'est sur le plan civique à 18 ans, mais qu'il ne l'est sur le plan social qu'à 25 ans ! Les jeunes qui quittent leur foyer, qui peinent à trouver un emploi et qui décrochent s'abîment considérablement entre 18 et 25 ans. Un vrai travail de prévention consisterait à leur ouvrir des droits dès l'âge de 18 ans, sans les abandonner à leur sort.

Nous vous proposons un droit nouveau, reposant sur quelques principes : l'automatisme, pour éviter le non-recours ; un véritable accompagnement, grâce à l'inconditionnalité ; la dégressivité, enfin, pour ne pas désinciter au travail. Voilà une proposition neuve, qui tire le bilan d'un certain nombre d'échecs dont nous faisons, comme vous, le constat. Elle permettra de lutter contre la grande pauvreté et contre la pauvreté des jeunes, d'inciter au retour au travail et de lutter contre le non-recours. Vous souhaitez expérimenter et évaluer ? Les membres du groupe Socialistes et apparentés vous prennent au mot...

M. Paul Christophe. Monsieur le rapporteur, votre proposition de loi a pour objet d'expérimenter la fusion de plusieurs prestations sociales – revenu de solidarité active, prime d'activité et, de manière optionnelle, aides au logement – au sein d'une prestation unique, dénommée « revenu de base ».

Nous partageons les préoccupations que vous détaillez dans votre exposé des motifs. Les filets de protection destinés aux plus modestes de nos concitoyens ont des défauts bien connus et bien documentés : un taux élevé de non-recours, une absence d'automatisme, une trop grande complexité dans le mode de calcul comme dans la lisibilité, et enfin un accompagnement déficient. Dans le contexte de tension et de repli que nous connaissons, il est fondamental de favoriser l'accès au droit et de répondre à la crise de défiance, qui est également une crise d'efficience, la complexité emportant avec elle des logiques de jugement.

Il est donc nécessaire de simplifier et de revoir notre système. En ce sens, votre proposition, qui s'appuie sur l'expertise technique de l'Institut des politiques publiques, ne peut qu'être saluée. Vous avez raison, par ailleurs, d'appeler notre attention sur cet angle mort de nos politiques publiques que constitue la situation des jeunes âgés de 18 à 25 ans. À ce titre, il conviendrait de conforter le rôle et la

place des missions locales, qui prennent en charge les bénéficiaires dans le cadre de la Garantie jeunes.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants ne peut cependant qu'être en désaccord avec le principe qui sous-tend cette proposition de loi, celui de l'inconditionnalité du bénéfice des prestations sociales. Parce que nous sommes convaincus que le travail est et doit demeurer l'une des valeurs cardinales de notre société, nous réaffirmons notre opposition à un dispositif qui irait à rebours de la philosophie actuelle des minima sociaux et de l'obligation d'une insertion dans l'emploi.

J'appelle d'ailleurs votre attention sur l'usage abusif du terme « revenu », qui pourrait également désigner d'autres prestations que celles prévues par votre expérimentation : cela pourrait, selon nous, avoir un effet négatif. En l'état, même si nous reconnaissons l'intérêt de ce texte, en particulier la démarche qui consiste à passer par une expérimentation, nous ne le soutiendrons pas, en raison du mauvais signal que constitue le principe d'un versement sans condition des prestations sociales.

M. Jean-Hugues Ratenon. Madame la présidente, mes chers collègues, les plus avertis d'entre vous savent que le groupe La France insoumise ne défend pas l'idée d'un revenu de base. Nous proposons, pour notre part, une garantie de dignité inconditionnelle, dont le montant serait supérieur au seuil de pauvreté.

Cela étant dit, ce texte présente de réelles avancées. Je pense notamment à l'automatisme de l'attribution, qui permettra de mettre enfin un terme au non-recours aux droits, mais aussi à l'extension de ce revenu aux jeunes de moins de 25 ans. Le non-recours aux droits est un vrai fléau, quand on sait que 36 % des personnes qui ont droit au revenu de solidarité active ne le demandent pas, soit parce qu'elles ignorent qu'elles y ont droit, soit parce que les démarches sont de plus en plus complexes.

Nous nous opposerons évidemment aux amendements de ceux de nos collègues qui tremblent sitôt que l'on parle d'un accès inconditionnel aux droits ou d'un partage des richesses. Je tiens néanmoins à leur rappeler que le droit de vivre dignement n'implique aucun devoir, car toute vie humaine a sa valeur. Toute personne doit pouvoir compter sur la solidarité nationale pour subvenir à ses besoins, si elle est dans l'incapacité de le faire par ses propres moyens. Ce principe est clairement inscrit dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* » À ce droit, aucun devoir n'a été adossé : la dignité n'est pas une chose dont on fait l'aumône en échange d'un service ou d'un comportement. C'est notre devoir de justice sociale.

Or cette expérimentation est une chance à ne pas rater, car elle favoriserait aussi l'exercice de la liberté d'entreprendre pour un grand nombre de nos concitoyens. Nous voterons donc pour ce texte, et nous voterons contre les

amendements qui visent à en restreindre la portée. Face au chômage de masse, il est urgent d'inventer une nouvelle forme de répartition des richesses et de relance de l'économie.

M. Pierre Dharréville. Cette proposition de loi est le fruit d'un long travail et je veux saluer le rapporteur, Hervé Saulignac, pour son engagement.

Ce texte soulève d'importantes questions de société, d'abord parce que l'idée d'un revenu de base, ou d'un revenu universel, renvoie à des réalités et à des finalités diverses – le rapporteur l'a bien rappelé. Elle peut par exemple être articulée à la question de la fin du travail ou à celle du dépassement du salariat. Elle pose aussi la question de la mobilité professionnelle, et même celle du travail gratuit, qui n'est pas reconnu aujourd'hui dans notre société, alors qu'il devrait l'être. Elle pose enfin la question du développement de la misère dans nos sociétés.

Autant de questions qui ne seront pas toutes résolues dans cette proposition de loi : on reste ici dans une logique d'aide sociale. Vous proposez de fusionner des aides qui ont des raisons d'être différentes, ce qui ne va pas de soi. La vocation de la prime d'activité, par exemple, est de pallier la mauvaise rémunération du travail ; or il y aurait des dispositions à prendre pour une juste rémunération du travail. L'aide au logement correspond, elle aussi, à un droit précis. Ce que nous craignons, c'est que la fusion que vous proposez ne revienne à détricoter des aides sociales liées à des droits.

Ce texte comporte néanmoins trois intuitions positives : l'automatisme ; l'attention portée aux jeunes – nous avons nous-mêmes défendu une proposition d'allocation d'autonomie pour la jeunesse ; le droit enfin à un accompagnement inconditionnel.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine a une proposition qui mériterait d'être versée au débat : celle du droit à une sécurité d'emploi et de formation, que je n'ai pas le temps de développer ici. En tout cas, ce débat nous intéresse.

Mme Jeanine Dubié. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de nous donner l'occasion de réfléchir à un sujet majeur, qui touche au pouvoir d'achat et fait parfaitement écho à la crise sociale que nous connaissons depuis deux mois.

Cette crise sociale nous rappelle à quel point nos concitoyens sont sensibles aux inégalités : ils réclament davantage de justice sociale et de solidarité. Des mesures d'urgence ont certes été prises, mais la crise est plus profonde et ces mesures ne suffiront pas à régler le problème de la grande pauvreté, qui touche 9 millions de personnes, soit 14 % des Français.

En apparence, le modèle français de solidarité semble efficace, mais il demeure largement perfectible. On estime qu'un tiers des personnes qui y sont éligibles ne bénéficieraient pas du RSA. Ce phénomène de non-recours accroît les

inégalités et fragilise davantage la situation des personnes concernées : c'est pourquoi j'accueille avec bienveillance l'idée d'un versement automatique du revenu de base. Il permettrait de corriger ces inégalités d'accès et d'assurer un meilleur ciblage des prestations. Le caractère unique du revenu de base, qui regroupe plusieurs allocations – RSA, prime d'activité, voire aide au logement – simplifiera les démarches pour les bénéficiaires, comme pour les administrations.

Par ailleurs, on peut se réjouir que les départements, en première ligne sur les enjeux de solidarité, soient à l'origine de cette proposition de loi, qui illustre ainsi la vigueur des initiatives qui naissent dans les territoires et la volonté d'expérimenter.

Quelques questions demeurent cependant quant au financement de ce dispositif, notamment s'il est généralisé, car l'absence de compensation des allocations individuelles de solidarité constitue l'une des pommes de discorde entre l'État et les conseils départementaux et soulève donc la question de sa soutenabilité.

Enfin, ce projet de revenu de base nous est soumis alors que le Président de la République a annoncé, en septembre dernier, la création d'un revenu universel d'activité dont les contours ne sont pas encore connus. Par conséquent, si le groupe Libertés et Territoires approuve le principe d'une telle expérimentation, des doutes persistent quant à son application effective.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Vos interventions, conformes à ce que je pouvais attendre, auront au moins le mérite d'ouvrir un débat dont nous ne pouvons pas, me semble-t-il, faire l'économie.

Madame Iborra, vous avez commencé votre propos en annonçant trois points et, de fait, votre intervention comportait bien, comme celles de vos collègues du groupe La République en marche lors de l'examen des précédentes propositions de loi, trois points. Ces trois points sont invariablement les suivants : un, la compassion ; deux, un petit procès du passé ; trois, le Gouvernement s'occupe de tout...

Mais pour prétendre, comme vous le faites, que cette proposition de loi ne traite pas le symptôme...

Mme Monique Iborra. J'ai dit qu'elle traitait le symptôme, mais pas la maladie.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Pardonnez-moi. Si donc vous pensez qu'elle traite le symptôme et non la maladie, c'est que vous ne l'avez pas lue dans le détail : elle a bien vocation à améliorer le retour à l'emploi, à modifier la relation entre l'allocataire du RSA notamment et celui qui est chargé de l'accompagner, à améliorer la qualité leur dialogue et donc l'accompagnement des personnes privées d'emploi.

Par ailleurs, vous avez indiqué que les départements n'étaient pas unanimes. S'il faut attendre qu'ils le soient pour déposer une proposition de loi, on n'en présentera pas beaucoup... Au demeurant, si dix-huit départements se sont portés volontaires pour l'expérimentation, beaucoup d'autres sont loin d'y être hostiles et seront très attentifs à ses conclusions. Lorsque dix-huit départements – ce n'est pas rien ! – prennent une telle initiative sur la durée, nous avons, me semble-t-il, la responsabilité, sinon de leur permettre, comme je le souhaite, d'aller au bout de leur démarche, à tout le moins d'être attentifs à leur engagement.

Monsieur Viry, vous avez indiqué que l'un de vos amendements avait été déclaré irrecevable. Je le regrette car, selon l'Institut des politiques publiques, rien d'ambitieux ne pourra être fait en matière de réforme de nos prestations sociales sans une expérimentation à outrance, serais-je tenté de dire. Ainsi, le Gouvernement ne pourra pas faire l'économie d'une expérimentation de son projet de revenu universel d'activité, à moins que celui-ci ne soit d'une telle modestie qu'il ne présentera aucun risque. En tout état de cause, celle que je propose peut nourrir la réflexion du Gouvernement.

En effet, si l'on veut mesurer clairement les effets d'un tel dispositif sur les jeunes de 18 à 25 ans, notamment sur la poursuite de leurs études – puisqu'ils ne seraient plus, pour bon nombre d'entre eux, contraints de travailler pour les financer –, il faut expérimenter. Si l'on veut évaluer les réactions comportementales des bénéficiaires, il faut expérimenter. Si l'on veut trancher définitivement la question de l'efficacité de la conditionnalité – dont certains travailleurs sociaux affirment catégoriquement qu'elle relève d'une hypocrisie politique –, il faut expérimenter ! L'expérimentation est le meilleur moyen de trancher des débats souvent très idéologiques et pas toujours fondés.

Je suis donc, monsieur Viry, favorable à ce que les expérimentations soient le plus nombreuses possible, à une nuance près. Lorsque j'entends parler de la fusion d'un maximum d'allocations et de conditionnalités, je m'interroge : entend-on sérieusement conditionner l'allocation adulte handicapé ou l'allocation de solidarité aux personnes âgées ? Je ne crois pas – je vous alerte sur ce point – que ce soit envisageable. Mais, encore une fois, je suis très ouvert aux expérimentations. C'est pourquoi je regrette que votre amendement n'ait pas pu être retenu.

Madame de Vaucouleurs, je veux tout d'abord vous remercier pour votre participation active aux auditions. Je partage votre point de vue : le cœur du sujet, c'est l'accompagnement plutôt que le contrôle. Celui-ci doit être pris en compte, mais ce n'est pas en y consacrant des moyens considérables que l'on garantira efficacement le retour à l'emploi. Quant à l'étude d'impact, elle est constituée en quelque sorte par les simulations de l'institut des politiques publiques (IPP), simulations qui doivent, pour être vérifiées et affinées, faire l'objet d'une expérimentation.

M. Boris Vallaud est revenu sur la méthode. Je veux juste rappeler, à cet égard, le travail considérable accompli par dix-huit départements, dont le groupe Socialistes et apparentés se fait ici, d'une certaine manière, le porte-parole : ils ne demandent, et c'est légitime, que le droit d'expérimenter. Les membres du Gouvernement ne considèrent-ils pas l'expérimentation comme l'alpha et l'oméga des futures politiques territoriales ? Qu'ils le prouvent, qu'ils passent des mots aux actes en autorisant ces dix-huit départements à mener une expérimentation qui sera nécessairement utile à tous les autres.

Notre collègue a également évoqué la question des jeunes. Il faut savoir que la France est, avec le Luxembourg, bonne dernière en Europe dans le domaine de l'accompagnement des jeunes. Ainsi, 46 % des étudiants occupent un emploi et 26 % d'entre eux travaillent plus de six mois par an – il ne s'agit donc pas, pour ceux-là, d'un petit boulot qui les occupe quelques heures par-ci, par-là. Nous devons, au moins sur cette question-là, prendre le temps de nous interroger sur nos devoirs envers ceux qui seront la France de demain.

Enfin, Boris Vallaud a abordé la question de la dégressivité liée aux revenus d'activité. Je n'ai pas voulu entrer dans le détail du dispositif dans mon propos liminaire, mais cette question est absolument essentielle. Dans sa modélisation, l'IPP prévoit que le taux marginal d'imposition appliqué aux revenus d'activité des futurs allocataires du revenu de base soit plus intéressant que celui qui est actuellement appliqué aux revenus d'activité des allocataires des deux ou trois prestations qui seraient fusionnées. Il s'agit donc bien d'inciter au travail. Nous ne voulons plus entendre ce que vous avez toutes et tous entendu dans vos permanences parlementaires, sur les ronds-points ou dans la rue : « On m'a proposé un emploi, mais je vais devoir faire garder mes enfants et parcourir 30 kilomètres aller-retour chaque jour. La différence n'est pas assez importante pour que je sois incité à prendre cet emploi. » Une dégressivité révisée dans le cadre de cette expérimentation est un moyen de mettre en place un dispositif incitatif à l'emploi.

Monsieur Paul Christophe, vous estimez, comme d'autres, que l'inconditionnalité est un mauvais signal. Je comprends parfaitement les responsables publics, les élus, qui brandissent le principe, qui m'est cher, des droits et des devoirs. Mais il faut parfois avoir le courage de mettre un terme à une forme d'hypocrisie. Lorsque l'on conditionne des dispositifs sociaux à une recherche d'emploi, on s'adresse en réalité aux contribuables, à ceux qui payent l'impôt. La conditionnalité est en effet une manière de leur dire : « On redistribue, mais on est extrêmement exigeant puisqu'on oblige les bénéficiaires des allocations, en l'occurrence du RSA, à rechercher un emploi. » Cela ne sert à rien : n'importe quel travailleur social vous le dira, si l'on supprime le RSA à une personne très éloignée de l'emploi, elle se retrouvera à la rue et, tôt ou tard, le coût sera au final beaucoup plus élevé pour la société. On peut continuer à entretenir cette hypocrisie : je préfère, quant à moi, être de ceux qui ont le courage de dire que les moyens supplémentaires, si tant est qu'ils existent, doivent être consacrés à l'accompagnement plutôt qu'au contrôle, qui n'a, *a priori*, jamais fait ses preuves.

En tout cas, encore une fois, l'expérimentation permettrait de savoir ce qu'il en est.

Par ailleurs, vous avez raison, le mot « revenu » est mal choisi, car il désigne le plus souvent le fruit d'une activité professionnelle. C'est pourquoi, je l'ai dit, il me semble nécessaire de revoir le nom du dispositif.

Monsieur Ratenon, je vous remercie pour vos propos. L'automatisme permettrait en effet de réduire le taux de non-recours. À ce propos, il est intéressant de s'attarder sur la situation des « non-recourants », de ceux qui ne font pas valoir leurs droits. Ce sont, dans leur grande majorité, des agriculteurs, des commerçants, des artisans ; ils considèrent le RSA comme une forme de stigmatisation, si bien qu'ils préfèrent vivre avec 600 ou 700 euros par mois plutôt que de réclamer leur dû. C'est pourquoi il est désormais nécessaire d'automatiser le versement de ce type de prestations. Avoir un niveau de vie digne lorsqu'on a une activité professionnelle, que l'on soit agriculteur ou commerçant, c'est un dû. Les autres « non-recourants » sont des gens qui, la plupart du temps, ont renoncé à leurs droits en raison du caractère insurmontable de l'obstacle que représente le parcours administratif qu'ils doivent suivre dans le « maquis des aides » – pour reprendre l'expression employée par un membre de la majorité, me semble-t-il.

Monsieur Dharréville, je tiens à préciser que, dans son étude, l'Institut des politiques publiques a pris le parti, en accord avec les départements, de ne pas faire de perdants. Il est extrêmement difficile de réformer les prestations dans le sens d'une plus grande justice sans imaginer des dépenses supplémentaires. Il est en tout cas certain que si la modélisation de l'IPP faisait des perdants, ceux-ci refuseraient, de manière tout à fait logique, d'entrer dans le dispositif.

Par ailleurs, améliorer l'aide sociale – en mettant en place un revenu complémentaire, non un revenu de substitution au salaire – ne doit pas nous inciter à renoncer au combat majeur pour le pouvoir d'achat, la création d'emploi et la revalorisation salariale. Tout Gouvernement doit espérer que, demain, chaque Français vivra des fruits de son travail sans avoir à solliciter la solidarité nationale. Mais une réalité s'impose à nous : 5,5 millions de Français en âge de travailler sont privés d'emploi ! Or, sur les panneaux de Pôle emploi, on dénombre, en étant généreux, 400 000 offres d'emploi. Autrement dit, plus de 5 millions de personnes se trouvent, en tout état de cause, dans une situation extrêmement difficile. Par conséquent, il est nécessaire d'améliorer nos dispositifs d'aide sociale, quand bien même toutes les offres d'emploi seraient pourvues.

Madame Dubié, vous avez indiqué que nos concitoyens étaient particulièrement sensibles aux inégalités. Certaines d'entre elles sont bien réelles, hélas, y compris dans certains dispositifs sociaux conçus de telle manière qu'ils incitent des allocataires à élaborer des stratégies et à recourir à certaines prestations et non à d'autres. Mais d'autres inégalités sont pour ainsi dire fantasmées – le mot n'est pas trop fort. Vous avez tous vu circuler sur les réseaux sociaux cette *fake new* qui présente une fausse fiche de la Caisse d'allocations

familiales tendant à prouver qu'une famille pourrait percevoir 6 000 euros d'allocations par mois. Ce type de fausse information contribue à alimenter, au-delà des inégalités, le fantasme de l'existence de privilégiés qui vivraient sur la bête, si je puis dire.

Notre responsabilité – et l'objet de cette proposition de loi est d'entamer ce travail – est de faire en sorte que le dispositif soit lisible et qu'il ait du sens car, aujourd'hui, il n'en a plus du tout. Personne ne sait pourquoi il paye ni à quel titre il perçoit quoi ! Si nous ne redonnons pas du sens au dispositif, des femmes et des hommes continueront à descendre dans la rue avec la volonté de renverser un système qui, pourtant, parfois, les protège.

Enfin, vous avez évoqué, à juste titre, la vigueur des départements. Mais si ceux-ci ont des obligations légales en matière d'aide sociale, ils ne s'en acquittent pas tous de la même manière. Dix-huit d'entre eux sont à la pointe de la réflexion et de la recherche dans ce domaine. Je vous demande ici de leur accorder le droit de mener une expérimentation sans laquelle on ne pourra jamais connaître les effets induits du dispositif, ni ses impacts comportementaux ou financiers. Or ils sont très nombreux : si l'on verse un revenu de base aux jeunes de 18 à 24 ans, ils sortiront du foyer fiscal, de sorte que leurs parents paieront davantage d'impôts et que le montant de certaines prestations sera moindre. Ils auront également plus de facilités pour poursuivre leurs études, de sorte que leur accès à l'emploi sera mieux garanti... Bref, nous devons expérimenter pour évaluer ces différents effets. Au fond, je vous demande de donner à ces départements la chance de mener à son terme une démarche qu'ils ont eux-mêmes initiée.

Mme Monique Iborra. Monsieur le rapporteur, nous sommes évidemment favorables aux expérimentations : à preuve, aucun gouvernement avant celui-ci n'en avait mené autrement que de manière tout à fait occasionnelle. Encore faut-il savoir ce que l'on expérimente. C'est bien sûr le contenu de l'expérimentation que nous nous prononçons.

Monsieur Viry, vous avez raison : pourquoi le revenu universel d'activité ne serait-il pas expérimenté ? Personne ne prétend le contraire. Du reste, la contractualisation que nous avons mise en œuvre entre l'État et les départements dans le cadre du plan « Pauvreté » porte en particulier, et notre rapporteur le sait, sur l'accompagnement. Nous finançons des départements pour qu'ils améliorent cet accompagnement qui est, en principe, primordial, mais qui est très mal réalisé actuellement.

Je tiens également à saluer les rapports de nos collègues Christine Cloarec et Claire Pitollat. Vous vantez l'automatisme, monsieur le rapporteur ; nous sommes d'autant plus d'accord avec vous que, sous la précédente législature, M. Sirugue avait élaboré, dans un rapport qui n'a jamais été suivi d'effet, un certain nombre de scénarios de simplification des prestations.

Encore une fois, ce n'est pas l'expérimentation elle-même qui est en cause, mais son contenu : un dispositif presque exclusivement monétaire ne réglerait pas le problème.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Madame Iborra, je croyais que vous souhaitiez soulever un point de procédure. Tel n'est pas le cas. Vous ne pouvez pas reprendre la parole après le rapporteur. Vous aurez tout loisir de vous exprimer dans la discussion des amendements.

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 1er

Expérimentation du revenu de base

La commission examine, en discussion commune, l'amendement AS11 de Mme Michèle de Vaucouleurs et les amendements identiques AS3 de M. Stéphane Viry et AS14 de Mme Agnès Firmin Le Bodo.

Mme Michèle de Vaucouleurs. L'amendement AS11 vise à recentrer l'expérimentation proposée sur les jeunes de 18 à 25 ans, qui ne bénéficient pas, actuellement, du revenu de solidarité active. S'agissant de ce public, une expérimentation semble tout à fait justifiée avant d'envisager une généralisation du dispositif. En effet, il faut éviter que le revenu de base ne détourne les jeunes de leurs études ou ne provoque des situations conflictuelles avec leur famille. Comme dans l'expérimentation prévue à l'article 1^{er}, il est proposé soit de cumuler le RSA, auquel le jeune aurait désormais droit sur la base de ses ressources propres, avec la prime d'activité, soit d'y ajouter les aides au logement.

L'amendement tend, par ailleurs, à supprimer le caractère inconditionnel du revenu de base et à renommer le dispositif, en cohérence avec le titre que je proposerai ultérieurement, « Prestation d'accompagnement à la vie autonome ».

Monsieur Viry, j'ai cru comprendre que, s'agissant du revenu universel d'activité, le Gouvernement ne comptait pas mener une expérimentation qui aboutirait à retarder la mise en œuvre du dispositif qu'il souhaite rapide pour lutter contre la pauvreté et le non-recours. Néanmoins, une expérimentation me semble justifiée en ce qui concerne le public jeune, pour les raisons que j'ai exposées.

M. Stéphane Viry. L'amendement AS3 vise à supprimer l'inconditionnalité du revenu de base, dont nous estimons qu'elle est en contradiction avec l'objectif poursuivi par la proposition de loi de valoriser la valeur travail et la transition vers le retour à l'emploi. Plutôt que de favoriser un dispositif inconditionnel, il convient d'évaluer le bloc « devoirs » du RSA pour le réformer et améliorer son efficacité.

M. Paul Christophe. En posant le principe d'un droit inconditionnel au bénéfice des minima sociaux, cette proposition de loi affaiblirait la dimension de

devoir attachée au versement de ces minima financés par la solidarité nationale. Le bénéfice des minima sociaux, particulièrement du revenu de solidarité active, doit, au contraire, conserver son caractère conditionnel et être associé à une dynamique d'insertion et de recherche d'emploi, avec l'accompagnement qui sied. Il convient donc de supprimer la notion d'inconditionnalité ; tel est l'objet de l'amendement AS14.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Madame de Vaucouleurs, j'aurais aimé vous être agréable, car je sais votre sincérité et votre implication. Si j'avais eu la certitude de pouvoir aller jusqu'au bout, j'aurais pu accepter votre amendement. Hélas ! je n'y crois pas. Je préfère donc vous dire que l'expérimentation proposée est beaucoup plus ambitieuse et qu'elle ne doit pas être une version dégradée de celle que les départements souhaitent mener. Au demeurant, les deux options seraient possibles : qui peut le plus peut le moins. Toutefois, il me paraît important de prendre en compte tous les publics, sans laisser sur le bord du chemin la majeure partie des bénéficiaires potentiels. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis défavorable à votre amendement.

S'agissant des amendements de M. Viry et de M. Christophe, j'ai déjà évoqué assez largement la question de la conditionnalité. Je les invite, mais peut-être l'ont-ils déjà fait, à rencontrer des conseillers de Pôle emploi : ils leur expliqueront très bien qu'on ne peut pas être efficace lorsqu'on est chargé à la fois de la carotte et du bâton. Celui qui accompagne avec attention et précaution ne peut pas être en même temps celui qui sanctionne, avec forcément un peu de brutalité, le non-respect du contrat ; cela ne marche pas.

En outre, l'objectif est bien de libérer les étudiants, par exemple, de la contrainte de prendre un emploi pour financer leurs études.

J'entends les arguments de ceux qui veulent impérativement maintenir la conditionnalité de la recherche d'emploi, mais si l'on voulait la trancher définitivement la question, il faudrait mettre en œuvre cette expérimentation, car elle permettrait de mesurer très précisément, sur une cohorte de 60 000 personnes, les effets de la suppression de la conditionnalité. Or, je crains qu'on ne le fasse pas. Le débat va donc se poursuivre jusqu'à ce qu'une majorité se décide, enfin, à expérimenter l'inconditionnalité.

Avis également défavorable aux amendements AS3 et AS14.

Mme Christine Cloarec. C'est précisément sur la question de l'inconditionnalité que nous ne sommes pas d'accord avec vous, monsieur le rapporteur. Je vous rappelle que l'expérimentation la plus probante, en la matière, est celle qui a été menée sur la Garantie jeunes – et je vous parle en connaissance de cause puisque je suis présidente de la mission locale du Pays de Vitré. Or, dans le cadre de ce dispositif, la conditionnalité, droits et devoirs, fonctionne très bien : le taux de sorties positives en emploi-formation pour les bénéficiaires de cette garantie atteint 60 % et que ce taux progresse d'année en année. Je vous rappelle

également que, dans le cadre du plan « Pauvreté », une concertation va être organisée sur le futur RUA et le service public de l'insertion, qui permettra de discuter non seulement de l'obligation de formation des jeunes jusqu'à 18 ans mais aussi de leur accompagnement.

M. Paul Christophe. Rassurez-vous, monsieur Saulignac : il m'arrive également de rencontrer le personnel de Pôle emploi, y compris des responsables, mais aussi des travailleurs sociaux du département du Nord, car je continue à siéger au conseil départemental. Le climat y est assez révélateur de la situation sociale de notre pays. L'obligation dont vous parlez vaut pour les personnes accompagnées – même si, du reste, le bâton est très petit –, mais les travailleurs sociaux et les agents de Pôle emploi ont eux aussi une obligation : celle, précisément, de les accompagner. Plutôt que la carotte et le bâton, c'est donc la coproduction qui permet d'avancer. Malheureusement, le problème tient plutôt à l'offre, ou plutôt à la carence en matière de formation. Des lois ont été votées récemment pour y remédier ; nous espérons des progrès dans ce domaine.

M. Boris Vallaud. Je me permets d'insister, à la suite du rapporteur, sur la nature de ce texte : il s'agit d'une expérimentation, et elle ne bénéficiera qu'à 60 000 personnes, quand 3,8 millions d'allocataires touchent le RSA et 5,4 millions la prime d'activité. De plus, elle nous permettra de répondre aux questions que les uns et les autres prétendent se poser tout en y répondant avec une certitude déconcertante. Si nous voulons toucher juste avec les futurs dispositifs, faisons cette expérimentation qui permettra de trancher la question de la conditionnalité et de l'automatisme. Mais ne dévoyons pas le texte : il ne faudrait pas que vous prétendiez l'avoir voté après l'avoir vidé de sa substance, comme cela s'est produit avec tous les textes que nous vous avons proposés, au sein de cette commission et des autres. Je le dis avec beaucoup de solennité, car j'ai entendu le président du groupe LaREM dire que vous changiez de méthode, que vous n'adopteriez plus de motions de renvoi sur les propositions de loi ; mais si c'est pour en arriver à un texte qui n'est plus le nôtre, la tromperie sera évidemment du même ordre.

Mme Catherine Fabre. Il me semble justement que le fait que cette expérimentation soit très étroite joue plutôt contre elle étant donné l'urgence et l'importance de l'enjeu. Qui plus est, ses conclusions ne seront connues qu'en 2025. Or il est temps de déployer des moyens importants pour remédier à ce qui constitue, à mon sens, le véritable problème de cette politique sociale, qui tient non pas au niveau des indemnités mais à l'accompagnement. C'est d'ailleurs ce que nous faisons, par exemple avec le plan d'investissement dans les compétences, qui a déjà été mis en œuvre et dont l'objectif est de proposer un accompagnement renforcé et global, qui permette vraiment, aux jeunes notamment, de sortir d'une situation qui n'est pas enviable et dont ils ne veulent pas, et qui les conduise vers la qualification et l'insertion. Tels sont l'enjeu et la priorité.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS9 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. L'amendement AS9 vise à préciser, en cohérence avec la proposition que je formule à titre personnel, que les jeunes de 18 à 25 ans peuvent avoir accès à cette prestation s'ils remplissent les conditions pour bénéficier du revenu de solidarité active, sur la base de leurs ressources propres, en exceptant la condition d'âge – le RSA étant réservé aux personnes âgées de 25 ans ou plus, sauf si elles ont un enfant à charge.

Je souhaite que nous commençons, les uns et les autres, à travers cette proposition de loi, à nous interroger sur le revenu universel d'activité et ses implications. Il me semblerait pertinent, par exemple, de supprimer la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité des enfants majeurs, la déduction de la pension alimentaire versée aux majeurs et la majoration du RSA pour les familles. En revanche, dans le cadre de l'expérimentation, on pourrait conserver le rattachement fiscal.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. L'objet de cet amendement est identique à celui de l'amendement AS11 : par cohérence, ma réponse l'est donc également. Recentrer l'expérimentation comme vous le suggérez réduirait considérablement son intérêt. Avis défavorable.

Mme Monique Iborra. Vous avez raison, madame de Vaucouleurs, d'appeler l'attention sur les jeunes de 18 à 25 ans. Toutefois, je souhaite rappeler ce que nous prévoyons dans le cadre du plan pauvreté, beaucoup plus vaste et cohérent qu'un simple revenu de base pour les jeunes. Outre le plan d'investissement dans les compétences et la Garantie jeunes, déjà mentionnés, je voudrais évoquer le projet concernant le repérage et la mobilisation des jeunes dits « invisibles », qui ne sont pas pris en charge par les missions locales et par les départements. L'appel à projets a déjà été lancé. Nous avons également engagé une contractualisation avec les départements s'agissant de l'aide sociale à l'enfance, qui est vraiment la priorité des priorités. La question des jeunes nous préoccupe donc tous, et nous y travaillons dans le cadre du plan pauvreté.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Madame Iborra, je ne méconnais pas ce que vous avez rappelé. J'ai d'ailleurs été le premier témoin de ces dispositifs que nous souhaitons mettre en place pour l'accompagnement professionnel des jeunes et l'acquisition de compétences. Néanmoins, la situation de certains jeunes nécessite un soutien financier beaucoup moins formel et conditionné. En outre, la prestation contribuerait à garantir l'égalité entre les jeunes, quel que soit leur milieu social : le montant qu'on se propose de verser équivaut à l'argent de poche que donnent certains parents. Dans d'autres familles, cela permettrait au jeune de prendre sa part des charges familiales. Et pour ceux qui sont à la rue, elle revêt un caractère vital. Je pense donc qu'il faut vraiment s'attacher à garantir à ces jeunes, non pas un revenu – je n'aime pas le terme –, mais une prestation qui les accompagne vers l'autonomie.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Madame Iborra, à aucun moment je n'ai instruit le procès du plan pauvreté, qui contient des dispositions et des orientations tout à fait intéressantes. Le RUA pourrait être un élément de ce plan. Lorsqu'elle a reçu les représentants des dix-huit départements soutenant notre proposition de loi, la secrétaire d'État Christelle Dubos leur a dit que, s'agissant du RUA, nous étions devant une feuille blanche. Eh bien, moi, je réponds que la feuille n'est pas blanche : nous avons un texte, celui-là même dont nous discutons, qui peut être un élément particulièrement intéressant dans le cadre de la démarche globale qu'est le plan pauvreté – lequel, encore une fois, contient un certain nombre d'orientations qui méritent d'être soutenues et encouragées, mais certainement pas mises de côté.

J'observe simplement que vous êtes pour les expérimentations, mais les vôtres, pas celle des autres... C'est dommage car, en la matière, l'initiative parlementaire n'est pas concurrente de l'initiative gouvernementale : elle peut parfaitement être complémentaire. Je parle bien du revenu de base, et non du reste, à savoir le travail que le Gouvernement a engagé s'agissant de l'aide sociale à l'enfance, qui est extrêmement important et que je ne peux qu'encourager : pour avoir été président d'un conseil départemental, je sais à quel point les départements attendent de l'État des efforts dans ce domaine.

La commission rejette l'amendement.

Ensuite de quoi, elle rejette l'article 1^{er}.

Article 2

Bénéficiaires et modalités de calcul du revenu de base

La commission examine l'amendement AS10 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Amendement de cohérence avec mes propositions précédentes concernant l'âge des bénéficiaires.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Avis défavorable, comme précédemment.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AS4 de M. Stéphane Viry.

M. Stéphane Viry. On comprend la volonté de monsieur le rapporteur et des autres auteurs de la proposition de loi d'ouvrir l'expérimentation du revenu de base aux jeunes de 18 ans. On a souligné la prévalence de la pauvreté chez les jeunes et le fait qu'ils sont, effectivement, en partie exclus des dispositifs de soutien aux bas revenus. Toutefois, monsieur le rapporteur, d'après les auteurs du rapport de l'Institut des politiques publiques proposant des simulations en vue d'une expérimentation du revenu de base, l'ouverture de ce dispositif aux jeunes

se traduirait de fait par une généralisation : tous les jeunes auraient ainsi intérêt à se détacher du foyer fiscal de leurs parents pour en bénéficier, et ce quelle que soit la situation financière de ces derniers. Le mécanisme aurait un tel effet incitatif qu'il risquerait de se transformer en effet d'aubaine – par définition, j'ose le dire, tous les jeunes de 18 ans sont pauvres dès lors qu'ils sortent du foyer fiscal de leurs parents et deviennent autonomes.

Au-delà de ce premier argument, et sans préjuger des conclusions de l'expérimentation, l'ouverture du dispositif pèserait très lourdement sur les finances publiques en cas de généralisation. L'étude de l'IPP évalue entre 12 et 15 milliards d'euros supplémentaires le coût de l'élargissement du dispositif aux jeunes de 18 ans. C'est la raison pour laquelle le groupe Les Républicains présente l'amendement AS4 : cet amendement d'appel vise à appeler votre attention sur la nécessité d'assortir l'ouverture du dispositif aux jeunes de critères supplémentaires.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Monsieur Viry, vous souhaitez soumettre l'ouverture du revenu de base aux jeunes de 18 à 24 ans à des conditions particulières. Je comprends l'idée, mais vous vous contentez de renvoyer leur définition à un décret. Le dispositif mériterait d'être précisé : serait-ce le montant du revenu de base lui-même qui serait inférieur pour les jeunes ? Souhaitez-vous faire dépendre le bénéfice du revenu de base des ressources des parents, même si le jeune n'est plus rattaché à leur foyer fiscal ? Rappelons que la condition d'âge de 25 ans a été fixée au moment de la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI), dont on aurait d'ailleurs pu fêter les trente ans en décembre dernier. Or, au cours des trente dernières années, la structure des familles s'est trouvée considérablement modifiée, le nombre de jeunes en situation de précarité a fortement augmenté, les ruptures familiales sont plus nombreuses. Il importe donc d'interroger cette condition d'âge : elle avait peut-être un sens en 1988, mais n'en a certainement plus aujourd'hui.

Vous évoquez ensuite le coût du dispositif. C'est un vrai sujet. Je pourrais vous répondre qu'il faut justement mener l'expérimentation pour savoir quel sera le coût. Le montant que vous évoquez représente un coût brut, et non le coût net pour la collectivité. Dans l'hypothèse d'une généralisation, il faudrait intégrer, par exemple – j'en ai touché un mot tout à l'heure –, l'impact sur les recettes fiscales du détachement de ces jeunes du foyer fiscal de leurs parents, ce qui entraînerait pour ces derniers une hausse des impôts, ou encore l'impact sur le montant global des prestations familiales versées, lequel baisserait mécaniquement, sans oublier le transfert des bourses d'études, actuellement accordées par l'État et dont le poids sur le budget n'est pas négligeable. Enfin, pour arriver à connaître précisément le coût net du dispositif, il faudrait pouvoir apprécier les réactions comportementales extrêmement diverses, voire imprévisibles.

Il n'est donc pas possible d'afficher le coût avec certitude. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, mes chers collègues, lorsqu'on m'explique que notre proposition de loi vise le moyen ou le long terme, alors que le RUA sera appliqué

beaucoup plus rapidement, j'en reste perplexe. En effet – je vous le dis comme je le pense –, s'il est applicable très rapidement, c'est qu'il n'y a pas de prise de risque – et donc pas d'ambition non plus. À l'inverse, s'il y a une véritable ambition, je ne vois pas comment on peut imaginer de mettre en œuvre un revenu universel sans l'expérimenter au préalable. Mon avis sera donc défavorable à l'amendement AS4.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'article 2.

Article 3

Automaticité du versement du revenu de base

La commission examine l'amendement AS13 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Il me semble essentiel que, dans le cadre de l'expérimentation, le versement de la prestation ne puisse avoir lieu sans un minimum de suivi de la personne – qu'il s'agisse d'ailleurs des jeunes ou de l'ensemble des bénéficiaires. D'où cet amendement AS13, dont l'objectif est de conditionner le versement de la prestation à la réalisation d'un entretien préalable ou au suivi de l'accompagnement, au demeurant prévu à l'article 4.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Votre amendement est satisfait s'agissant de l'accord préalable du bénéficiaire : l'alinéa 2 de l'article 2 précise que le bénéfice du revenu de base peut être refusé ou interrompu sur simple demande du bénéficiaire. Par ailleurs, la réalisation d'un entretien préalable ne me paraît pas devoir être une condition à l'obtention du revenu de base : le bénéficiaire sera toujours suivi et accompagné, comme c'est le cas actuellement pour les allocataires du RSA. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3.

Article 4

Accompagnement des bénéficiaires du revenu de base

La commission examine l'amendement AS5 de M. Stéphane Viry.

M. Stéphane Viry. Vous l'aurez compris, monsieur le rapporteur, nous sommes favorables à l'esprit de votre proposition de loi. Toutefois, nous souhaitons que les bénéficiaires recherchent activement un emploi ou qu'ils entreprennent les démarches nécessaires à la création de leur propre activité ou à l'amélioration de leur insertion sociale et professionnelle. À travers cet amendement, nous entendons donc réintroduire une conditionnalité, à nos yeux

essentielle : les droits impliquent aussi des devoirs. L'expérimentation qui est au cœur même de votre proposition de loi peut être l'occasion de tester des formules innovantes en matière d'accompagnement.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Je suis tout à fait favorable à l'idée de tester des formules innovantes, mais je ne suis pas sûr, pour le coup, que la conditionnalité en soit une. Ce qui serait très innovant, ce serait précisément d'expérimenter l'inconditionnalité et de mettre en balance le coût induit par la conditionnalité – et par conséquent par le contrôle – et les gains dégagés en termes de retour à l'emploi. C'est là un aspect important. Par ailleurs, et pour en revenir une dernière fois à la conditionnalité – car nous ne nous mettrons pas d'accord sur le sujet –, vous aurez compris que, derrière le revenu de base, il y a un complément de revenu pour les salaires les plus modestes. Comment peut-on dire à un commerçant ou à un agriculteur, travaillant 50 heures par semaine pour une rémunération largement inférieure au SMIC, que ce qui va leur être attribué est conditionné à la recherche d'un emploi ?

On pourrait tenir le même raisonnement à propos de quelqu'un qui arrête de travailler pour aider un de ses proches malade : là aussi, il paraît difficile de conditionner le versement de la prestation à la recherche d'un emploi. Le dispositif est en soi innovant ; la preuve en est que beaucoup n'ont pas intégré le fait qu'il avait aussi vocation à reconnaître un certain nombre d'activités sociales qui ne le sont pas actuellement. Or c'est précisément parce que certaines activités ne sont pas compatibles avec un emploi que la conditionnalité ne me paraît pas obligatoire. En tout cas, le dispositif doit être expérimenté. Avis défavorable à l'amendement AS5.

Mme Michèle de Vaucouleurs. L'article 4 dispose que les bénéficiaires ont droit à un accompagnement social et professionnel. Très bien ; encore faut-il, et c'est ce que nous essayons d'expliquer, poser les conditions du recours à ce droit. On ne saurait mettre en place l'automatisme sans rien prévoir par la suite, ne serait-ce qu'un rendez-vous physique pour évaluer où en est la personne, quel est son projet, s'il est nécessaire ou pas de mettre en œuvre un accompagnement, si celui-ci peut rester assez formel et n'intervenir que de loin en loin parce que le projet est déjà bien en place et ne pose pas de difficulté particulière, ou au contraire plus structuré. La condition d'un diagnostic de départ est, selon moi, incontournable. Après, effectivement, pour certaines personnes, il n'est pas nécessaire d'instaurer un contrôle très formel. Mais, je le répète, pour ma part, et du fait de mon expérience de conseillère en insertion professionnelle au sein d'une association intermédiaire, familiarisée avec les publics percevant ces prestations, le diagnostic m'apparaît comme fondamental. Par la suite, on n'est pas obligé de marquer les gens à la culotte, mais il me semble indispensable de savoir qui ils sont, où ils vont, de leur dire qu'on est là et de leur expliquer ce qu'on est en mesure de leur proposer. Pour toutes ces raisons, je soutiens cet amendement de M. Viry, qui s'inscrit dans le droit fil de celui que j'avais déposé.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'article 4.

Article 5

Création d'un fonds d'expérimentation visant à instaurer un revenu de base et d'une association de suivi de l'expérimentation

La commission examine l'amendement AS6 de M. le rapporteur.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Correction d'une erreur de référence.

La commission rejette l'amendement.

Ensuite de quoi elle examine l'amendement AS15 de M. le rapporteur.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Il serait souhaitable d'associer au suivi de l'expérimentation des représentants d'associations de lutte contre la pauvreté : ces associations travaillent au quotidien avec des personnes précaires et connaissent particulièrement bien les publics visés. Tel est l'objet de cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'article 5.

Article 6

Conventions entre le fonds d'expérimentation, les départements et les caisses d'allocations familiales

La commission rejette l'article 6.

Article 7

Évaluation de la mise en place du revenu de base

La commission examine l'amendement AS8 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Il s'agit de préciser que le comité scientifique dont il est question à cet article sera créé au plus tard six mois avant le début de l'expérimentation, afin de s'assurer, en lien avec les territoires concernés, que l'on constitue une cohorte représentative, ce qui permettra d'en tirer des enseignements utiles lors de l'évaluation.

Cette proposition s'inscrit dans la logique que je défends s'agissant de l'expérimentation pour les jeunes, mais vaut également de manière plus générale : expérimenter dans un territoire volontaire, c'est très bien, mais on ne saurait se satisfaire d'une expérimentation menée au gré de la désignation par les départements de telle ou telle commune. Si l'on veut obtenir des résultats

significatifs, il faut, en amont, s'atteler à l'élaboration d'un échantillon vraiment représentatif.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Avis favorable : cet amendement est en cohérence avec ce qu'ont souligné les représentants de l'IPP lorsque nous les avons auditionnés, à savoir la nécessité d'associer le comité scientifique en amont de l'expérimentation, notamment pour s'assurer de la représentativité de l'échantillon des publics concernés.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 7.

Article 8

Fin de l'expérimentation

La commission rejette l'article 8.

Article 9

Décret d'application

La commission examine l'amendement AS16 de M. le rapporteur.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Amendement de précision. Il s'agit d'indiquer que le décret définit les modalités de mise en œuvre du versement automatique du revenu de base.

La commission rejette l'amendement.

Elle est alors saisie de l'amendement AS7 de M. le rapporteur.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Amendement rédactionnel.

La commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'article 9.

Article 10

Date d'entrée en vigueur

La commission rejette l'article 10.

Article 11

Gage financier

La commission rejette l'article 11.

Titre

La commission examine l'amendement AS12 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Cet amendement est cohérent avec ceux que j'ai défendus précédemment : il propose de revoir le cadre de l'expérimentation pour la recentrer sur la tranche d'âge des 18-25 ans. En effet, l'accès à une prestation de base pour les jeunes, sous condition de ressources, se justifie : cette population est particulièrement touchée par la précarité. Cela permettrait à de nombreux jeunes de poursuivre sereinement leurs études ou de soutenir les jeunes demandeurs d'emploi qui viennent de les achever et ne peuvent donc prétendre aux allocations chômage. Il s'agit d'un revenu d'émancipation permettant aux jeunes de s'épanouir et, pour nombre d'entre eux, d'un filet de sécurité nécessaire.

Le cadre expérimental me paraît intéressant car il permettrait de vérifier que le versement de cette prestation n'induit pas d'effets pervers – sortie d'études, ou encore abandon d'autres formes d'accompagnement contractualisé. Le versement de cette prestation ne pourrait être dissocié d'un suivi minimal, c'est-à-dire de la réalisation d'au moins un entretien permettant d'établir un diagnostic de la situation du jeune. Cette prestation, si elle avait été adoptée dans la forme que je souhaitais, aurait pu être nommée « prestation d'accompagnement à la vie autonome » – mais je suppose, monsieur le rapporteur, que vous êtes défavorable à cet amendement.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. La prestation aurait effectivement pu être nommée comme vous le suggérez ; cette dénomination est tout à fait pertinente. Je puis au moins vous reconnaître, madame de Vaucouleurs, le mérite de la cohérence : vous avez défendu votre idée du début à la fin, jusqu'à l'intitulé de la proposition de loi. Toutefois, au nom de la même cohérence, je ne peux être favorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

M. Hervé Saulignac, rapporteur. Je voudrais vous faire part de ma déception – même si je l'avais un peu prévue, sinon intériorisée –, mais aussi de ma surprise : comme l'a fait remarquer tout à l'heure Boris Vallaud, j'avais cru comprendre que le groupe La République en marche souhaitait adopter une nouvelle stratégie et accueillir de manière un peu plus favorable et généreuse les initiatives de l'opposition. Or vous avez repoussé la totalité des articles de cette proposition de loi. Autrement dit, selon vous, tout est à jeter...

Je vous laisse le soin de retourner vers les dix-huit départements qui ont travaillé pendant deux ans et demi sur cette question pour leur expliquer que la totalité de leurs réflexions sur les jeunes, sur l'inconditionnalité, sur l'automatisme ou encore sur la dégressivité est bonne à mettre à la poubelle. Je ne crois pas qu'ils y verront un grand message d'ouverture... J'y vois en revanche une profonde contradiction avec la communication que vous déployez parfois au sujet de votre nouvelle stratégie.

Je le dis d'autant plus sincèrement que, si une proposition alternative avait été arrêtée, et quand bien même le groupe Socialistes et apparentés n'aurait pas été en accord avec elle, j'aurais pu tout à fait comprendre votre attitude. Mais y a-t-il, dans la majorité parlementaire, quelqu'un qui puisse me dire avec certitude que le revenu universel d'activité, tel qu'annoncé par le Président de la République, sera ouvert aux jeunes ? Je ne le crois pas. Quelqu'un peut-il m'affirmer avec certitude que ce revenu s'appliquera de manière automatique ? Je ne le crois pas. Quelqu'un peut-il me dire dans quelle mesure ce revenu sera dégressif au regard des autres revenus perçus ? Je ne le crois pas. Ce que je crois, en revanche, c'est qu'au fond, vous n'avez pas vraiment changé : tout cela n'est que de la blague... Je serai actif dans le débat sur le revenu universel d'activité, lorsqu'il arrivera – le moins tard possible, je l'espère –, et je me montrerai alors plus constructif que vous ne l'avez été, malheureusement, à l'occasion de cet examen en commission.

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejetés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.