



HAL
open science

La fabrique politique d'une expérimentation sociale : les départements et l'expérimentation du revenu de base

Timothée Duverger

► To cite this version:

Timothée Duverger. La fabrique politique d'une expérimentation sociale : les départements et l'expérimentation du revenu de base. *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey, Dalloz, 2020. hal-03635990

HAL Id: hal-03635990

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03635990>

Submitted on 10 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La fabrique politique d'une expérimentation sociale Les départements et l'expérimentation du revenu de base

Par Timothée Duverger
Maître de conférences associé – Sciences Po Bordeaux
Chercheur associé – Centre Émile Durkheim

Introduction

Le 31 janvier 2019, la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale a adopté une motion de rejet préalable à l'encontre de la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base¹, déposée par le groupe Socialistes et apparentés. Il serait possible de ne voir dans cet épisode qu'un soubresaut de la campagne présidentielle de 2017, lors de laquelle Benoît Hamon a fait du revenu universel d'existence (RUE) sa proposition centrale et la plus débattue. Il s'agit en réalité de l'aboutissement d'une initiative lancée dès septembre 2016 par le président du Conseil départemental de Gironde, rejoint ensuite progressivement par dix-sept autres présidents socialistes de départements².

Cette initiative révèle, à la fois, *l'émergence* et la *crise* du « département providence » dont la dynamique est ambivalente. D'un côté, les départements ont bénéficié d'une croissance fonctionnelle due au transfert d'importants « blocs de compétences » pour la protection des personnes ne relevant pas de l'activité productive (enfance, personnes âgées et personnes handicapées) ou en étant éloignées (insertion), ainsi que du renforcement de leur position institutionnelle à travers la création du chef de filât de l'action sociale³. De l'autre, ils sont confrontés au sentier de dépendance du modèle vertical/sectoriel de l'action sociale dont ils ont hérité et à des tensions financières croissantes dues à un « effet de ciseau » entre l'inflation des dépenses sociales et la stagnation des recettes, qui se traduit par une augmentation de leur reste à charge⁴.

Si le « département providence » risque, sous la pression des contraintes financières, de devenir une simple « agence départementale » distribuant des prestations⁵, il existe une inflexion, certes inachevée, vers des politiques de développement social articulant des interventions transversales, partenariales et territoriales⁶. D'aucuns pourraient s'étonner de l'irruption, dans des départements disposant de moins en moins de marges de manœuvre, d'une innovation de rupture qui bouscule la conception des politiques sociales. Le revenu de

¹ La proposition de loi proposait deux scénarios, le premier une fusion du RSA et de la prime d'activité, le second une fusion du RSA de la prime d'activité et des APL. Dans tous les cas, la nouvelle allocation, sous condition de ressources, devait être ouverte dès 18 ans, versée automatiquement et sans obligation de recherche d'emploi.

² René Massette (Alpes-de-Haute-Provence), Laurent Ughetto (Ardèche), Henri Nayrou (Ariège), André Viola (Aude), Germinal Peiro (Dordogne), Nathalie Sarrabezolles (Finistère), Philippe Martin (Gers), Jean-Luc Gleyze (Gironde), Georges Méric (Haute-Garonne), Kléber Mesquida (Hérault), Jean-Luc Chenut (Ille-et-Vilaine), Xavier Fortinon (Landes), Philippe Grosvalet (Loire-Atlantique), Serge Rigal (Lot), Pierre Camani (Lot-et-Garonne), Mathieu Klein (Meurthe-et-Moselle), Alain Lassus (Nièvre), Stéphane Troussel (Seine-Saint-Denis).

³ Le chef de filât consiste à confier à une collectivité la responsabilité d'organiser, sans pouvoir de tutelle, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à un domaine d'action publique.

⁴ R. Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *RFAS*, n°4, 2004, p.17-34 ; R. Lafore « Où en est-on du « département-providence » ? », *Informations sociales*, n° 179, 2013/5, p. 12-27.

⁵ P. Estèbe, « Du conseil général à l'agence départementale ? », *Pouvoirs locaux*, n° 75, 2007, p. 120-123.

⁶ J.-L. Sanchez, *Le développement social : les départements à l'épreuve du réel*, Paris, ODAS, 2016.

base peut à bien des égards apparaître comme un ovni, dont l'origine fait problème. Il convient dès lors de s'interroger sur les ressorts de la fabrique du revenu de base. D'abord, en analysant le cadrage, à travers la transformation d'une idée en une proposition d'expérimentation sociale. Ensuite, en étudiant sa double politisation, à la fois sur l'axe gauche/droite et sur l'axe État central/collectivités territoriales.

1. Le cadrage de la proposition

1.1. Réforme systémique ou réforme paramétrique ?

Dans le débat français, le revenu de base oscille entre une réforme systémique et une réforme paramétrique. La proposition de Benoit Hamon en a particulièrement témoigné avec la transformation, au cours de la campagne, du revenu universel d'existence en une allocation sous conditions de ressources, sous l'influence en particulier de l'économiste Julia Cagé. La définition classique de Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght fait du revenu de base « un revenu en espèces payé régulièrement à tous, à titre individuel, sans conditions de ressources ni obligation de travailler ». Il se distingue du revenu minimum, le RSA dans le cas français, qui est un revenu de transfert, versé au foyer sous condition de ressources avec une obligation de recherche d'emploi.

Deux rapports remis en 2016 permettent de l'illustrer. D'abord, le rapport Sirugue sur la réforme des minimas sociaux, dont le scénario 3 propose la fusion de dix allocations pour créer une couverture socle commune, individualisée ouverte dès 18 ans et automatique à terme⁷. Ensuite, le rapport Percheron sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France qui envisage une transformation du système socio-fiscal⁸. Cela tient au fait que le revenu de base s'apparente au revenu minimum : dans les deux cas, il s'agit d'allocations non contributives.

Dans ce contexte, le nouveau président du département de la Gironde, Jean-Luc Gleyze, décidé à faire de l'innovation sociale le marqueur de son mandat, devient un entrepreneur de cause, au carrefour de la proposition du revenu de base et de la critique des apories du RSA. Il s'agit de créer de nouvelles protections aux formes renouvelées de pauvreté, aux mutations du travail et aux activités non monétaires (bénévolat, aide...) pour apporter liberté et sécurité aux individus.

La Gironde a organisé, successivement, en 2013 des Assises de l'insertion, qui ont conclu à l'échec de l'activation des dépenses sociales¹⁰ et en 2015 le deuxième congrès international

⁷ C. Sirugue, *Repenser les minimas sociaux : vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier ministre, 2016.

⁸ D. Percheron, *Le revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation*, Rapport d'information, n° 35, Sénat, 2016.

⁹ Jean-Luc Gleyze, entretien réalisé par Vincent Lucchese, « Notre revenu de base peut lutter contre la pauvreté et émanciper les individus », *Usbek & Rica*, 20 février 2019.

¹⁰ Les quelques travaux disponibles sur le sujet en attestent, le taux de retour à l'emploi est très faible (69 % des allocataires du RSA socle en janvier 2010 y étaient toujours en décembre et 15 % sont sortis du dispositif sans passer par le RSA activité), tandis que le non recours est très élevé (35 % pour le RSA socle et 68 % pour le RSA activité). Cf. B. Gomel, D. Méda et E. Serverin, « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance e l'emploi*, n°5, 2013, p.1-4 ; P. Domingo et M. Pucci, *Le non recours au RSA et ses motifs*. Annexe 1 au rapport d'évaluation du RSA, 2011.

du développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (DPA-PC)¹¹ pour faire évoluer les pratiques d'accompagnement. Ces réflexions autour du RSA sont mises en perspective avec le revenu de base, qui a connu une ascension dans le débat public depuis une tentative infructueuse d'initiative citoyenne européenne en 2013, à l'origine de la création du mouvement français pour le revenu de base (MFRB). La parution en 2016 d'une note de la Fondation Jean-Jaurès¹² offre au département de la Gironde la possibilité de recourir non seulement à l'influence du *think tank* mais aussi, par son entremise – et plus particulièrement celle de son président du conseil d'orientation scientifique Daniel Cohen –, à l'expertise de l'institut des politiques publiques (IPP)¹³, auteur auparavant d'un rapport sur la fusion des aides personnelles au logement, du RSA et de la prime pour l'emploi¹⁴.

La Gironde entame ainsi des travaux prospectifs sur le revenu de base. Elle maintient la tension entre réforme systémique et réforme paramétrique par la définition de quatre scénarios. Deux relèvent d'une simplification du système de prestations sociales et deux de l'instauration d'un revenu universel : une fusion des APL, du RSA et de la prime d'activité (modèle issu des travaux de l'IPP), le scénario 3 du rapport Sirugue, un revenu universel de 750 €/personne et un revenu universel de 1 000 €/personne, ces deux derniers inspirés de la note de la Fondation Jean-Jaurès. Le modèle finalement retenu est fortement influencé par le recours à l'instrument de l'expérimentation sociale, amenant à écarter certaines dispositions du revenu de base.

1.2. Le recours à l'instrument de l'expérimentation sociale

Cette approche profite du renouveau des méthodes de l'économie expérimentale, consacré par le prix 2019 de la Banque de Suède en sciences économiques attribué à Esther Duflo, Abhijit Banerjee et Michael Kremer pour leurs travaux sur l'allègement de la pauvreté globale. Sur le modèle des essais cliniques, ce sont des expérimentations randomisées. Il s'agit d'une distribution aléatoire de la population dans deux groupes sociologiquement identiques. L'un reçoit le traitement, l'autre est un groupe de contrôle. La comparaison des deux permet de mesurer l'effet du traitement administré.

On distingue deux cycles d'expérimentations sociales. Le premier est conduit par les pouvoirs publics dans les années 1960-1970 sur des échantillons de population pour mesurer l'impact de réformes économiques et sociales. Leurs apories, comme leurs coûts élevés ou leur difficile reproductibilité à grande échelle, sont à l'origine d'un second cycle qui démultiplie les expérimentations sociales davantage en vue de valider des théories économiques que de répondre à une demande d'ordre politique, même si la plupart sont soutenues par des entités gouvernementales, des ONG ou des organisations caritatives¹⁵.

¹¹ Sur ces méthodes, nous renvoyons à Y. Le Bossé, *Sortir de l'impuissance : invitation à soutenir le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités, t.1, Fondements et cadre conceptuel*, Québec, Ardis, 2012.

¹² J. Héricourt et T. Chevandier, « Revenu de base, de l'utopie à la réalité ? », Note, Fondation Jean-Jaurès, 22 mai 2016.

¹³ L'IPP a été créé par Paris School of Economics pour promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitative des politiques publiques.

¹⁴ A. Bozio et coll., *Les allocations logements. Comment les réformer ?*, Paris, Cepremap, 2015.

¹⁵ S.D. Levitt et J.A. List, « Field experiments in economics : The past, the present and the future », *European Economic Review*, n°53, 2009, p.1-18.

Plusieurs expérimentations de ce qu'il était alors convenu d'appeler un impôt négatif ont eu lieu dans les années 1970 aux Etats-Unis : dans le New-Jersey et en Pennsylvanie de 1968 à 1972, dans l'Iowa et en Caroline du Nord de 1969 à 1973, Gary dans l'Indiana de 1971 à 1974 et à Seattle et Denver de 1971 à 1982. Une autre a été menée à Dauphin, dans la province canadienne du Manitoba de 1975 à 1978.

Le nouveau cycle d'expérimentations s'étend aux pays du Sud pour éradiquer la grande pauvreté. Il diversifie aussi les porteurs de projet, qui ne sont plus seulement des États, mais peuvent être des ONG ou des collectivités locales. Les communes portent ainsi plusieurs projets d'expérimentation, notamment en Europe. Aux Pays-Bas, Utrecht, Groningue, Tilburg et Waneningen, se sont positionnées mais ont butté sur les autorisations à délivrer par leur gouvernement. En Écosse, les villes de Glasgow, Édimbourg, Fife et North Ayrshire, conduisent, avec l'appui du *NHS Health Scotland*, une étude de faisabilité d'un projet pilote. Barcelone expérimente un « soutien municipal d'inclusion », le *B-MINCOME*, à destination des ménages à faible revenu du quartier pauvre de Besos.

Dès le début de ses travaux, la Gironde envisage de recourir à l'expérimentation dans une étape ultérieure, ce qui est d'ailleurs relevé par le rapport Percheron qui conclut à la pertinence de l'échelon départemental. Des échanges ont ainsi lieu avec le cabinet du Premier ministre pour déterminer le cadre légal d'une expérimentation, allant jusqu'à la pré-écriture d'une proposition de loi.

Comme tout instrument d'action publique, l'expérimentation n'est pas neutre. Elle infléchit les objectifs poursuivis¹⁶. L'expérimentation d'une réforme systémique apparaît ainsi rapidement compromise. L'intégration du volet fiscal présente un risque d'inconstitutionnalité face au principe d'égalité devant l'impôt. De la même façon, le scénario 3 du rapport Sirugue est écarté, la faisabilité technique de l'expérimentation n'étant pas garantie dans le cas d'un grand nombre de prestations fusionnées. L'IPP présente donc une première évaluation *ex ante*¹⁷ du scénario de fusion des APL, du RSA et de la prime d'activité pour en mesurer les coûts et les effets redistributifs, l'expérimentation randomisée devant la compléter pour en mesurer les effets comportementaux¹⁸.

Suite aux déclarations du nouveau Président de la République Emmanuel Macron au Congrès des Maires en faveur d'une réforme constitutionnelle du droit à l'expérimentation, huit départements¹⁹ rassemblés par la Gironde plaident dans *Le JDD* pour une expérimentation du revenu de base : « Trop de réformes sont élaborées « hors sol » et tombent d'en haut sans avoir jamais été confrontées avec le réel. Nous croyons aux initiatives locales pour orienter les grandes tendances qui traversent notre société et nous voulons être les « laboratoires » où s'inventent les solutions de demain²⁰. »

¹⁶ P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

¹⁷ Réalisée avant la mise en œuvre d'une politique publique, l'évaluation *ex ante* en analyse les effets attendus. Dans sa dimension quantitative, elle prend la forme de simulations économiques. A. Bozio et J. Grenet, *Économie des politiques publiques*, Paris, La découverte, 2017.

¹⁸ Cette présentation a lieu le 6 avril 2017 lors d'une journée d'étude organisée par la Fondation Jean-Jaurès.

¹⁹ Aude, Ariège, Gers, Gironde, Meurthe-et-Moselle, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Seine-Saint-Denis.

²⁰ J.-L. Gleyze *et al.*, « Pourquoi nous allons tester le revenu universel dans nos départements », *Le JDD*, 26 novembre 2017.

Au final, ils sont treize²¹ à financer une étude approfondie de l'IPP pour modéliser le revenu de base à expérimenter. Les départements s'écartent néanmoins d'une mesure de simplification des prestations sociales. Ils reconfigurent le RSA à partir du cadre cognitif du revenu de base. L'ouverture aux jeunes de 18-24 ans, l'automatisation du versement et l'intégration de la prime d'activité et des APL au dispositif témoignent de la volonté de couvrir les besoins fondamentaux de toute la population. Surtout, si la difficulté à conduire une expérimentation fiscale a justifié l'abandon des principes d'individualisation et d'universalité du revenu de base, la greffe du principe d'inconditionnalité en change profondément la logique.

Outre la valeur scientifique de l'approche expérimentale, il s'agit pour les départements non seulement de profiter de la fenêtre d'opportunité ouverte depuis la loi d'expérimentation de 2016 sur les « Territoires zéro chômeur de longue durée », particulièrement adaptée au dispositif si on en juge par l'expérimentation du RSA en 2009, mais aussi de dépolitiser une proposition fortement associée à la campagne électorale de Benoit Hamon dans l'opinion publique.

2. La politisation d'une cause

2.1. Le retour du clivage gauche/droite autour de l'inconditionnalité

Cette dépolitisation est d'autant plus nécessaire que cette proposition de revenu de base est marquée à gauche. Manuel Valls, alors Premier ministre, s'est rendu en Gironde le 27 octobre 2016 pour lui apporter son soutien. Pendant la campagne présidentielle de 2017, la proposition croise et converge partiellement avec celle d'un revenu universel d'existence²² du candidat socialiste Benoit Hamon, soutenu par Jean-Luc Gleyze. Le clivage gauche/droite se manifeste d'ailleurs lors du vote d'une motion en faveur de l'expérimentation dans l'hémicycle girondin le 13 mars 2017, au cours duquel Les Républicains et le Front national s'opposent à la majorité socialiste et écologiste.

Le maintien de l'étiquette de revenu de base permet de le distinguer du RUE, la condition de ressources étant très vite tranchée par la Gironde. Le recours à l'expérimentation, outre qu'il influe sur cet arbitrage, favorise également la formulation d'un discours d'expert permettant d'atténuer la dimension politique de la proposition et d'ouvrir le dialogue avec les administrations sociales, à commencer par la caisse nationale des affaires familiales et la direction générale de la cohésion sociale.

Les départements espèrent d'abord la reprise de la proposition par le gouvernement, Emmanuel Macron ayant prévu dans son programme présidentiel un versement social unique des APL, du RSA et de la prime d'activité, assez proche de la réforme de structure proposée. Cette stratégie de dépolitisation révèle cependant ses limites. À l'instar de la Gironde, les treize départements engagés dans la démarche sont socialistes, ce qui ne laisse guère de doute sur le caractère politique de la proposition. Le premier secrétaire

²¹ Complètent la liste: Ardèche, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne, Nièvre.

²² Cette convergence partielle a été particulièrement manifeste lors de la redéfinition de la proposition de Benoit Hamon en une allocation sous condition de ressources à partir de la fusion du RSA et de la prime d'activité.

du Parti socialiste, Olivier Faure, est même présent dans le public lors de la journée de restitution des travaux de l'IPP le 6 juin 2018 en Gironde.

Surtout, le référentiel d'action publique retenu est trop clivant. Le revenu de base des départements ne consiste pas en une seule simplification des aides sociales. En remettant en cause les politiques d'activation des dépenses sociales²³, il entre en contradiction avec le référentiel global des politiques néolibérales. Les départements prennent en particulier position pour le principe de l'inconditionnalité, c'est-à-dire l'absence d'obligation de recherche d'emploi. Au-delà d'une orientation humaniste, il s'agit de transformer l'accompagnement social et professionnel pour préférer au contrôle social le développement du pouvoir d'agir, la médiation active entre entreprises et demandeurs d'emplois, etc.

Alors que la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du gouvernement est en cours d'élaboration, les départements, passés au nombre de 19²⁴, signent une tribune dans *Le Monde* du 12 septembre 2018 réclamant l'intégration de la proposition d'expérimentation du revenu de base²⁵. Le lendemain, en réaction, le Président de la République annonce la création d'un revenu universel d'activité (RUA), jusqu'alors hors des radars mais désormais hissé au rang de mesure phare de la stratégie pauvreté. S'il reprend la structure du revenu de base – une fusion des prestations sociales –, il clive sur l'inconditionnalité : « Il est inacceptable que certains qui peuvent reprendre un emploi ne le fassent pas, aussi, au droit à l'accompagnement, doit correspondre un devoir, et il doit y avoir une sanction si tel n'est pas le cas. » C'est la notion d'activité qui importe dans le RUA, l'objectif étant de renforcer les politiques d'activation en radiant les allocataires refusant plus de deux offres d'emploi raisonnables.

L'inconditionnalité est assimilée à une absence d'accompagnement, le revenu de base à un « solde de tout compte »²⁶. L'argument humaniste²⁷ est ainsi retourné contre les départements, accusés de vouloir réduire leurs dépenses d'accompagnement. La part des dépenses d'insertion dans le total des dépenses de RSA est en effet passée de 17,2% à 8,8% entre 2009 et 2016, mais c'est oublier les contraintes budgétaires des départements, le taux de couverture de l'allocation par l'État ayant connu une forte dégradation, passant de 90,4% à 59,8% sur la même période.

Derrière ce jeu rhétorique, se cache en réalité le retour du clivage gauche/droite, l'élection présidentielle de 2017 apparaissant davantage comme une élection déviante que comme un réalignement de l'ordre électoral²⁸. La proposition de loi est soutenue par toute la gauche, des

²³ Les incitations financières sont jugées faiblement efficaces pour le retour à l'emploi. B. Gomel, D. Méda et E. Serverin, « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance de l'emploi*, n°5, 2013, p.1-4.

²⁴ Les Alpes-de-Haute-Provence, le Gard, l'Hérault, la Loire-Atlantique et le Lot, tous socialistes, ont rejoint le projet.

²⁵ J.-L. Gleyze *et al.*, « Contre l'exclusion, un revenu de base », *Le Monde*, 12 septembre 2018.

²⁶ E. Macron, « Transcription de la présentation par le Président de la République de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », 13 septembre 2018. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/13/transcription-de-la-presentacion-par-le-president-de-la-republique-de-la-strategie-nationale-de-prevention-de-lutte-contre-la-pauvrete>

²⁷ G. Allègre, « Revenu minimum : « Lorsqu'il s'agit de survie, l'assistance doit être sans condition », *Le Monde*, 23 janvier 2019.

²⁸ V. Tiberj, « *Running to stand still. Le clivage gauche/droite en 2017* », *Revue française de science politique*, 2017/6, Vol. 67, p. 1089-1112.

socialistes aux insoumis. La majorité parlementaire adapte en revanche une motion de rejet préalable, les Républicains ne s'opposant à la procédure que pour défendre le droit à l'expérimentation mais non le revenu de base. Lors de la discussion générale, comme des interventions sur la motion de rejet préalable, c'est bien l'inconditionnalité qui structure le clivage gauche/droite.

2.2. Une confrontation entre échelles de gouvernement autour du droit à l'expérimentation locale

Le clivage gauche/droite n'épuise cependant pas le sujet. Une autre tension entre l'État et les collectivités territoriales est à l'œuvre autour du droit à l'expérimentation locale. La proposition d'expérimentation du revenu de base a deux dimensions, l'une sociale, l'autre territoriale. L'initiative des départements s'inscrit dans le sillage de l'Acte II de la décentralisation, consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et prolongé par la loi de décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) du 18 décembre 2003 et la loi sur les libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 à l'origine du chef de filât départemental en matière d'action sociale.

Le revenu de base des départements croise l'agenda du gouvernement sur l'introduction du droit à la différenciation territoriale dans le projet de révision constitutionnelle²⁹. Lors des annonces de la stratégie pauvreté, Emmanuel Macron ouvre d'ailleurs la porte à des expérimentations RUA. Cela rejoint sa conviction affichée dès le début de son mandat de « la nécessité d'expérimenter avant de faire, d'évaluer avant de juger³⁰ ». Du point de vue du droit, la proposition s'appuie tant sur l'article 37-1 de la Constitution portant sur l'expérimentation-transfert, comme il s'agit de transférer de nouvelles compétences – les APL et la prime d'activité – aux départements, que sur l'article 72-4 relatif à l'expérimentation normative pour déroger aux règles du RSA³¹.

L'initiative constitue aussi, pour certains départements, une occasion de réaffirmer leur échelon territorial. Les départements ont souvent été l'objet de controverses à travers l'histoire³². Récemment, d'abord menacés de disparition avant d'être confirmés dans la loi NOTRe du 7 août 2015, les départements sont de nouveau mis en péril avec le projet de métropolisation de cinq d'entre eux, dont trois, la Gironde, la Haute-Garonne et la Loire-Atlantique, sont engagés dans la démarche. C'est sur le registre de la proximité que les départements légitiment leur rôle³³. Le recours à la participation citoyenne leur permet de capter les signaux faibles utiles à la conception d'un revenu de base qui pourrait sinon rapidement devenir une proposition technocratique. Dès son lancement, la Gironde s'appuie sur des groupes de travail homogènes³⁴ ainsi qu'un jury citoyen chargé de formuler un avis. L'objectif n'est pas dans un premier temps de concevoir le dispositif mais d'exprimer des

²⁹ N. Bouillant et E. Bouillant, « Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur », Note, Fondation Jean-Jaurès, 14 février 2018.

³⁰ E. Macron, « Préface : le devoir de rester fidèles », in J.-P. Huchon, *C'était Rocard*, Paris, L'Archipel, 2017.

³¹ L. Dauphin, *Collectivités territoriales et expérimentation*, Thèse de doctorat en droit public sous la direction de Mesdames la Professeuse H. Pauliat et la Maître de conférences N. Poulet-Gibot Leclerc, Université de Limoges, 4 décembre 2008.

³² M.-A. Grégory, *Les départements, une controverse française*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017.

³³ P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

³⁴ Sept groupes de travail sont réunis entre novembre 2016 et février 2017 : entrepreneurs, acteurs de l'économie sociale et solidaire, associations de solidarité, travailleurs sociaux, jeunes en service civique, associations de défense des droits des chômeurs, directions du département.

besoins et des aspirations à partir de situations de vie³⁵. Des méthodes similaires sont employées dans les autres départements, comme des réunions publiques territorialisées en Meurthe-et-Moselle, une conférence-débat en Haute-Garonne et des groupes de travail composés d'élus, de travailleurs sociaux et d'allocataires du RSA en Lot-et-Garonne. Les *civic tech* sont également mobilisées à travers la création d'une enquête citoyenne sur les principaux points d'arbitrage du revenu de base³⁶ qui reçoit près de 15 000 réponses.

Cette justification par la proximité explique également qu'après avoir envisagé une expérimentation randomisée à l'échelle nationale, les départements préconisent finalement des expérimentations sur des sites de saturation³⁷. Ils reprennent, ce faisant, le modèle de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », mise en place notamment dans le département de la Nièvre, qui témoigne de l'intérêt politique et opérationnel de cette méthode.

La proposition d'expérimentation sociale des départements traduit ainsi la volonté des départements de promouvoir les libertés locales³⁸, en particulier la capacité d'initiative des collectivités, mais aussi leur ambition, au nom de la proximité, de co-construire³⁹ l'action publique de l'État. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'échec de la proposition de loi à l'Assemblée nationale peut s'analyser comme une crispation de l'État central face aux collectivités territoriales. L'expérimentation locale est toujours conçue de manière *top down*, le plus souvent sous la forme d'un transfert préalable de compétence. Le projet de différenciation territoriale infléchit cette approche, en proposant des adaptations de la loi aux contextes locaux. Mais, avec la proposition d'expérimentation du revenu de base, qui induit une réforme *bottom up* des politiques sociales, il s'agit d'une inversion radicale de la culture politique française.

Conclusion

La sociologie politique s'intéresse beaucoup à la construction des problèmes publics, mais peu à la définition des solutions, souvent considérées comme la simple résolution a-politique de problèmes. Le cas du revenu de base en atteste. Les solutions ont une existence autonome. Le point de départ ne se trouve pas dans la construction des problèmes du RSA, même si ceux-ci ont été relevés. Il est à rechercher dans une idée, qui donne lieu à bricolage à partir des compétences sociales des départements.

³⁵ L'avis, intitulé « Le revenu de base : un même vêtement d'égalité pour toutes et tous », commence ainsi : « Je suis un jeune des campagnes, je suis maman célibataire, je suis citoyen à part entière, je suis artiste plasticien à risque assumé, nous sommes un couple d'entrepreneurs sociaux, je suis une femme enceinte, je suis jeune, je suis un adulte, je suis en situation de handicap... nous sommes toutes et tous de la société civile. » Pour retrouver l'avis complet remis le 15 février 2017 :

https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/15.02.2017_-_revenu_de_base_restitution_de_lavis_citoyen_en_gironde_2017-02-15_15-10-53_830.pdf

³⁶ Les questions ont porté sur les allocations à fusionner, l'inconditionnalité, l'individualisation, les conditions d'âge, etc.

³⁷ Un site de saturation est un territoire déterminé, tel qu'un quartier, une commune, un bassin de vie, etc.

³⁸ AMF, ADF et ARF, « Appel de Marseille pour les libertés locales », 26 septembre 2018.

³⁹ Le concept de co-construction est habituellement utilisé pour qualifier « un processus de co-décision auquel participent à la fois les acteurs de la société civile et les acteurs de l'État (ou de la société politique). » Y. Vaillancourt, « Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines », CRISES/LAREPPS, UQAM, Montréal, décembre 2014. Le concept est ici étendu à la question de la décentralisation en s'appliquant aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

La proposition d'expérimentation du revenu de base couple cinq éléments, bien identifiés dans les travaux de Philippe Zittoun⁴⁰. Il y a d'abord un étiquetage de la solution. Si l'usage de l'appellation de revenu de base ne permet pas aux départements d'être les seuls détenteurs de son titre de propriété, il leur ouvre un accès au débat public. Ensuite, l'identification des conséquences et du public des bénéficiaires est réalisée par l'évaluation *ex ante* de l'IPP, qui permet de cibler les pauvres et les travailleurs à bas revenu. Le couplage à un problème qu'il faut résoudre est établi à travers le lien à la pauvreté, due au non recours ou à la faible protection des jeunes, aux mutations du travail, à la fois précarisé et en quête de sens, et au mépris économique des activités non monétaires. L'encastrement de la solution à une politique publique qu'il faut changer s'est effectué à partir du RSA, géré par les départements. Enfin, le revenu de base associé à un référentiel d'action publique social-démocrate, qui s'oppose au néolibéralisme.

La fabrique du revenu de base démontre ainsi que la fabrique d'une solution d'action publique, loin de n'être qu'une affaire technique, est de nature politique. Il s'agit bien d'une stratégie de changement institutionnel, qui vise tant à repositionner le rôle des collectivités territoriales par rapport à l'État en utilisant le levier de l'expérimentation locale, qu'à proposer une conception émancipatrice de l'action sociale à partir du principe d'inconditionnalité. Le revenu de base est ainsi exemplaire du rôle des idées en politique. Derrière *la* et *les* politiques qui définissent les solutions se révèle bien *le* politique, entendu comme l'être ensemble d'une société.

⁴⁰ P. Zittoun, *La fabrique des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.