

Expérimentation d'un revenu de base en Gironde

Protocole expérimental

Contexte et enjeux de l'étude

Retour sur les objectifs du revenu de base

Si l'introduction d'un revenu de base n'est pas une idée nouvelle, on constate cependant un regain d'intérêt récemment pour ce dernier et ceci, dans des pays pourtant très différents.

Le concept de revenu de base cache en réalité une grande diversité dans sa définition et de nombreuses options sont possibles. Il ressort des débats sur le revenu de base plusieurs objectifs distincts, conduisant à des définitions différentes de ce revenu.

Le premier objectif est celui d'une **simplification du système socio-fiscal** actuel, devenu peu lisible pour les personnes éligibles aux minima sociaux. Ce manque de lisibilité peut d'ailleurs, en partie, expliquer les forts taux de non-recours aux minima sociaux, comme le RSA par exemple (Domingo et Pucci, 2014¹). Dans ce cas, le revenu de base consiste en une fusion de prestations existantes dans l'objectif de simplifier le système actuel et de réduire le non-recours. Les propositions relatives à l'instauration d'un versement automatique de la prestation sont directement liées à cet objectif de simplification.

La seconde définition est celle d'une prestation universelle versée à l'ensemble des membres d'une société sans condition et venant directement se cumuler avec les revenus d'activité. Si les racines philosophiques d'une telle définition sont diverses, l'objectif reste celui de **donner à chacun les moyens de vivre dignement** et de **lutter contre la pauvreté** dans une société connaissant d'importantes mutations, notamment des formes de travail.

Enfin, l'instauration d'un revenu de base va de pair avec une profonde **réforme de la fiscalité**.

¹ Domingo P. et Pucci, M. (2014), « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul », *Economie et Statistiques* n°467-468.

Expérimenter le revenu de base

Afin de mieux connaître les conséquences de l'introduction d'un revenu de base, il est possible de simuler différents scénarios à l'aide d'un modèle de micro-simulation. La micro-simulation du système socio-fiscal consiste à simuler l'ensemble des transferts et prélèvements obligatoires pour chaque entité (ménage, foyer fiscal, individu, *etc.*) d'un échantillon représentatif de la population française. Un tel outil permet de simuler des scénarios de réforme *ex ante* et d'en mesurer les effets redistributifs.

Cependant, si la micro-simulation permet de mesurer les transferts de revenus au niveau des ménages, certains effets restent très difficiles à modéliser, dont la **modification des paramètres comportementaux**. Par exemple, l'introduction d'une nouvelle prestation est susceptible de modifier le taux de recours à cette dernière. Il est très difficile de formuler des hypothèses *ex ante* sur l'ampleur d'une telle modification. Seule une expérimentation permettrait de déterminer ce paramètre dont les conséquences budgétaires peuvent être très importantes.

Méthodologie de l'étude

Description du scénario à expérimenter et questions de recherche

La fusion du RSA, des allocations logement et de la prime d'activité

Le scénario proposé à ce stade des réflexions est celui d'une **fusion du RSA, des allocations logement et de la prime d'activité**. La nouvelle prestation résultant de cette fusion pourrait retenir un champ, une entité et une périodicité proche de ceux du RSA actuellement, comme cela a été proposé récemment par l'Institut des politiques publiques (IPP)². Des modifications pourront cependant être apportées concernant ces paramètres. Le montant de cette nouvelle prestation garantirait pour chaque ménage un revenu minimal dépendant de sa composition, auquel viendrait s'ajouter une majoration dépendant de sa zone de résidence. De plus, une partie des revenus d'activité serait cumulable avec cette nouvelle prestation, dans l'esprit de l'actuel RSA. Le barème de cette prestation expérimentée reste à définir. Il est important de choisir un barème dont les implications en termes de finances publiques et de redistribution ont été évaluées au préalable, afin de définir un scénario de financement cohérent pouvant être mis en œuvre dans le cas d'une généralisation.

L'IPP et le CEPREMAP se sont engagés à microsimuler différents scénarios de fusion à l'aide d'une nouvelle base de données beaucoup plus précise en ce qui concerne le bas de la distribution des revenus que le sont les données utilisées par les outils existant

² Pour plus de détails sur le scénario de cette fusion, voir Bozio et al. « Les allocations logement : comment les réformer ? », Opuscule CEPREMAP, 2015.

actuellement. Ce travail devra donc permettre de déterminer le barème de la prestation résultant de la fusion du RSA, de la prime d'activité et des APL qui sera expérimentée. Pour certaines simulations, la contrainte budgétaire pourra être relâchée, n'impliquant alors plus un raisonnement à budget constant. Un des objectifs peut être de faire le moins de perdants possibles notamment dans le bas de la distribution des revenus, ce qui implique **une dégressivité non linéaire de la prestation**, compte tenu du barème des prestations actuelles. Des réflexions doivent être menées afin de parvenir à définir un barème qui soit optimal, également du point de vue des incitations. Le montant de la prestation, pour les personnes n'ayant aucun revenu d'activité ainsi que le point de sortie, doivent également être définis.

Par ailleurs, un important débat est celui d'une **possible individualisation de notre système socio-fiscal**, qui est aujourd'hui familialisé. Par exemple, un couple ne disposant d'aucun revenu d'activité, perçoit aujourd'hui 1,5 RSA et l'équivalent de deux RSA puisque l'on suppose que des économies d'échelle sont réalisées au sein du couple. Les ressources considérées sont aussi celle du foyer social, et non celles de l'individu. L'instauration d'un revenu de base pose la question centrale de l'individualisation des ressources considérées ainsi que du versement de la prestation. Le surcoût associé à l'individualisation pourra être chiffré par l'IPP lors de la réalisation des simulations.

Concernant **le champ de cette nouvelle prestation**, elle pourra également être étendue aux plus de 18 ans, bien que l'hétérogénéité de ce public rende nécessairement compliquée cette extension. En effet, pour ne donner qu'un exemple, le cas des étudiants et l'interaction avec l'actuel système de bourses ainsi que le rattachement au foyer fiscal parental constituent des sujets problématiques qu'il est nécessaire de traiter.

L'objectif de ce scénario est **d'analyser les comportements de recours des éligibles** aux minima sociaux. La question de recherche sous-jacente est de savoir si le taux de recours pour cette nouvelle prestation est plus élevé que le taux de recours actuel pour le RSA. On peut penser en effet que la fusion, parce qu'elle permet une simplification du système actuel, aura pour conséquence un recours plus important à la prestation. A terme, le versement de cette prestation sera rendu automatique.

Méthode et niveau de randomisation

La méthode d'évaluation retenue est **la mise en place d'une expérimentation randomisée**. Le recours à cette méthodologie s'inspire directement des expériences menées dans le monde médical afin de mesurer l'efficacité d'un médicament. Cette méthode consiste à **répartir de façon aléatoire** les individus en deux groupes, un groupe « traité », bénéficiant du dispositif à évaluer, et un groupe de « contrôle », n'en bénéficiant pas. L'affectation aléatoire des individus entre ces deux groupes assure leur comparabilité puisqu'en moyenne, ils présenteront les mêmes caractéristiques. La

situation du groupe de contrôle est alors utilisée comme situation contrefactuelle. Elle permet de mesurer les choix que les individus du groupe traité auraient faits s'ils n'avaient pas reçu le traitement.

Le processus de randomisation pose la question du niveau auquel le tirage aléatoire doit avoir lieu. Dans le cas du dispositif que l'on souhaite évaluer, le niveau de randomisation à la fois le plus pertinent pour répondre aux questions de recherche posées et le plus simple à mettre en œuvre semble être le niveau individuel. Les individus seraient tirés au sort sur l'ensemble du département. Ne pas se limiter à certains territoires, contrairement à certaines expérimentations précédemment menées (comme celle du RSA³), permettrait d'avoir un échantillon représentatif de la population de l'ensemble du département. Cela permettrait, de plus, une étude précise de l'hétérogénéité des effets selon le type de territoire. Afin d'assurer une parfaite représentativité, on peut imaginer **un tirage aléatoire stratifié selon différentes dimensions**. La stratification pourrait tout d'abord se faire selon le type de territoire : métropolitain, périurbain et rural. Une seconde dimension pourrait être par âge, avec une attention particulière accordée aux 18-25 ans. Cette stratification pourra permettre l'étude d'effets hétérogènes selon ces deux dimensions.

Afin de mesurer l'impact de la fusion du RSA et des allocations logement sur le recours aux prestations, il est important de définir un protocole permettant de **séparer l'impact du fait d'être informé sur les caractéristiques des prestations auxquelles les individus peuvent prétendre** (cette information étant potentiellement un déterminant important du non-recours), **et l'impact causal de la mise en place de la nouvelle aide résultant de la fusion** (notamment l'effet associé à la simplification du système, ou au caractère potentiellement moins stigmatisant d'un système plus unifié des prestations sociales). Il est donc nécessaire de répartir aléatoirement les individus en **trois groupes** :

- Le groupe de traitement bénéficierait de la nouvelle prestation, après avoir été informé par courrier des règles d'éligibilité au dispositif expérimenté (*groupe A*) ;
- Le groupe de contrôle bénéficierait du schéma actuel, et recevrait au préalable un courrier leur rappelant les règles d'éligibilité aux prestations existant actuellement (*groupe B*) ;
- Un troisième groupe bénéficierait également du schéma actuel, mais ne serait informé par courrier que de la tenue d'une expérimentation, sans bénéficier d'un rappel des règles d'éligibilité des prestations auxquelles ils peuvent prétendre (*groupe C*).

La comparaison du groupe A et du groupe B permettrait de mesurer l'effet causal de la fusion de prestations existantes sur le taux de non-recours, tandis que la comparaison

³ « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000222.pdf>

du groupe B et du groupe C permettrait de mesurer le seul effet d'être informé sur les caractéristiques des prestations du système auquel les individus sont alloués. Par ailleurs, la comparaison du groupe A avec le groupe C permettrait d'appréhender les conséquences, notamment budgétaires, d'une fusion du RSA et des allocations logement dans l'optique d'une généralisation future du dispositif.

Taille des échantillons

Dans le cas de la première expérimentation visant à mesurer des changements dans les comportements de recours aux prestations, il est nécessaire de disposer d'échantillons relativement conséquents. Le nombre pertinent d'individus dans le contexte d'une étude sur le recours est le nombre d'éligibles aux deux dispositifs (le dispositif actuel et le dispositif évalué). Comme les situations des individus sont changeantes au cours du temps, il est très compliqué de cibler *ex ante* uniquement les individus qui seront éligibles au cours de l'expérimentation, et ce d'autant plus que les critères d'éligibilité relatifs aux deux dispositifs (le dispositif actuel et le dispositif expérimenté) sont différents. Pour cette raison, l'expérimentation doit avoir nécessairement lieu sur l'ensemble de la population.

Il faudrait disposer d'un minimum de 1000 individus potentiellement éligibles au RSA dans chacun des groupes. Sachant qu'environ 6 % de la population de Gironde bénéficie actuellement du RSA, cela implique d'avoir, dans chacun des trois groupes, un échantillon d'environ 20 000 individus, soit 60 000 personnes au total dans l'expérimentation.

Par ailleurs, **chaque dimension d'hétérogénéité que l'on souhaitera étudier conduira nécessairement à démultiplier la taille de l'échantillon**. Par exemple, si l'on souhaite se concentrer sur l'étude des comportements de recours spécifiquement en milieu rural, cela implique de disposer au total d'un minimum de 60 000 personnes présentant la caractéristique de vivre en zone rurale. Si l'on retient trois types de territoire sur le département de la Gironde, cela conduit à disposer d'un échantillon de 180 000 personnes afin de pouvoir étudier les effets hétérogènes selon le type de territoire.

Collecte de données

La collecte de données est toujours une composante relativement coûteuse d'une expérimentation et dépend des variables d'intérêt sur lesquelles on souhaite se concentrer.

Si l'on cherche simplement à mesurer des variations dans les comportements de non-recours aux prestations ou d'offre de travail, les données administratives peuvent être suffisantes. Cela implique cependant de pouvoir identifier les individus participant à l'expérimentation dans les bases administratives et de les suivre au cours de l'expérimentation.

L'étude du non-recours supposerait de disposer des bases administratives des organismes gérant les prestations actuelles et de ceux gérant le dispositif expérimenté. L'étude de l'effet sur l'offre de travail supposerait quant à elle de disposer des données de DADS (Déclaration annuelle de données sociales) qui renseigne pour chaque employeur des informations détaillées sur chacun des employés.

En revanche, certaines variables d'intérêt souvent mentionnées dans le débat sur le revenu de base comme l'implication dans la vie associative, le bénévolat, la qualité des services publics rendus du fait de la simplification des procédures administratives associées aux minima sociaux, nécessiterait **une collecte de données spécifique pour cette étude**. Il en va de même pour les comportements familiaux, comme l'éducation des enfants ou encore l'aide apportée à un proche.

Le coût d'une enquête, permettant de recueillir ce type d'informations, est directement lié à la taille de l'échantillon et peut s'avérer très conséquent. De plus, la collecte de données par une enquête se heurte au problème de la non-réponse. Or, la non-réponse peut être potentiellement et directement corrélée au traitement, c'est-à-dire au fait de bénéficier du revenu de base, ce qui conduit à biaiser les résultats. Cependant, on peut imaginer, pour une dimension particulière, la passation d'un questionnaire sur un sous-échantillon des participants à l'expérimentation.