

cee

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

Juin
2009

Expérimenter pour décider ?
Le RSA en débat

Bernard Gomel,
Evelyne Serverin

119

Document de travail

Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat

BERNARD GOMEL

bernard.gomel@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi, Fédération de recherche TEPP, CNRS

EVELYNE SERVERIN

eserveri@u-paris10.fr

*CNRS, Institut de recherche juridique sur l'entreprise
et les relations professionnelles, Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

IRERP

Institut de Recherche Juridique
sur l'Entreprise et les Relations
Professionnelles (Paris Ouest)

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 119

juin 2009

ISSN 1629-7997
ISBN 978-2-11-098587-3

EXPÉRIMENTER POUR DÉCIDER ? LE RSA EN DÉBAT

Bernard Gomel, Évelyne Serverin¹

RESUME

Parmi les mesures d'évaluation des politiques publiques, l'expérimentation est aujourd'hui mise en avant comme procédé scientifique de contrôle *ex ante* de l'efficacité des instruments d'action publique. L'article propose d'explorer, sous trois dimensions, les fondements de la raison expérimentale invoquée au soutien des politiques publiques : au plan théorique, en situant l'expérimentation parmi les diverses formes d'observation qui gravitent autour de l'action publique ; au plan opérationnel, en étudiant un modèle expérimental particulier, celui qui a précédé la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA) ; au plan politique, en suivant les destinées des résultats expérimentaux devant la représentation nationale. S'il apparaît que l'expérimentation constitue bien une forme nouvelle d'association des scientifiques à la prise de décision, l'analyse du dispositif RSA fait apparaître un décalage entre l'objet de l'expérimentation et la teneur du dispositif, et le suivi des débats à l'Assemblée montre que l'expérimentation a rempli surtout une fonction rhétorique de justification d'une politique classique de revenus. Pour autant, cette forme d'intervention n'est pas sans conséquences. D'une part, l'association des scientifiques à la définition et au pilotage de l'action publique met en question l'indépendance de la recherche. D'autre part, l'affirmation de la supériorité scientifique de l'expérimentation peut conduire à l'éviction des autres formes d'observation. Enfin, les moyens financiers consacrés aux expérimentations risquent de manquer pour mener les enquêtes observationnelles nécessaires à la mesure des effets réels des dispositifs.

Mots-clefs : expérimentation, évaluation, action publique, RSA, incitation au retour à l'emploi.

¹ Nous remercions vivement François Legendre et Dominique Méda pour leur relecture attentive d'une première version de ce texte et pour leurs suggestions.

Experimenting for Deciding?

Abstract

Among the ways of assessment of State policies, experimentation is today highlighted as a scientific means to test their efficiency. This article proposes three ways to analyse foundations of the “experimental reason” which is put forward to support public policies: theoretically, in setting experimentation over the various forms of observation of policies; at an operational level, in studying a specific experimental model carried out before the implementation of the “Revenu de solidarité active” (RSA); politically, in reporting the experimental outcome to the Parliament. If it is clear that experimentation is a new way to link science and politics, the analysis of the “RSA” points out a gap between the aims of experimentation and the content of the measure. The debates in front of the Parliament show that experimentation has principally been used to provide a rhetorical justification to a standard income policy. And yet, this type of scheme does not remain without any consequences. On one hand, joining science and politics questions the independence of research. On the other hand, claiming the superiority of scientific experimentation may exclude the other ways of observation. Moreover, financial means used for experimentation may damage the achievement of relevant surveys on effective impacts of the measures.

Key words: *assessment, social policies, experimentation, back to work incentive.*

INTRODUCTION : LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS DE L'EXPÉRIMENTATION

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen l'affirme : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. ». Tout engagement de dépenses publiques est donc générateur de mesures et de contrôles, qui se situent à deux moments de la décision : *ex ante*, par la rationalisation des choix budgétaires², par l'allocation des crédits en fonction de la performance³, par les études d'impact⁴, rendues obligatoires pour le vote des lois⁵ ; *ex post*, au moyen de l'évaluation des politiques publiques (Viveret, 1990), mission confiée au Parlement par l'article 14 de la Constitution⁶. À cet arsenal classique de mesures précédant ou suivant le choix politique, s'est ajoutée il y a une quinzaine d'années une modalité particulière, l'expérimentation, qui va bien au-delà de l'impératif de justification et de contrôle de la dépense pour orienter l'action. Ce procédé était envisagé dans une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à « l'impact sur l'emploi »⁷. L'impact devait

² La « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) inspirée par le modèle du « Planning Programming Budgeting System » (PPBS) mis en œuvre aux Etats-Unis, visait à fonder les choix budgétaires et à contrôler les résultats de l'action administrative, par des études d'analyse de système et de coût-efficacité, dans une logique de calcul économique.

³ Les promoteurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 réformant la « constitution financière » de la France héritée des premières années de la Vème République, ont voulu fonder l'allocation des crédits non plus sur une logique de la dépense, mais sur une logique de la performance. C'est avec cet objectif que la loi organique a modifié le cadre budgétaire et les catégories des politiques publiques, en élaborant une architecture descendante de missions, de programmes et d'actions, assortis d'indicateurs de mesure de la performance des gestionnaires de crédits.

⁴ Les études d'impact sont des études préparatoires, mises en place dans les années 1990, destinées à mieux éclairer le travail du Parlement. L'utilisation du terme pour désigner les documents explicatifs susceptibles d'accompagner les projets de loi et les projets de décret date d'une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. Pour une présentation générale de ces études, voir le rapport fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi organique n° 1314 relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, par M. Jean-Luc Warsmann, député, le 7 janvier 2009.

⁵ Dans son article 8, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, rend obligatoire la réalisation d'études d'impact pour les projets de loi : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation (...) ». Le même article précise les indications qui doivent figurer dans ces documents, parmi lesquelles figure « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue (...) ».

⁶ Dans sa version issue de la révision constitutionnelle par la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, la Constitution aménage les conditions de ce contrôle. D'abord, « Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (article 48 al 14, entré en vigueur le 1er mars 2009). Ensuite, « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information » (art. 51-2., entré en vigueur le 1er mars 2009).

⁷ Circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

être mesuré « le cas échéant en recourant à des travaux de modélisation économique, à une analyse de rentabilité socio-économique, à des enquêtes qualitatives, à des expérimentations préalables ».

Plus récemment, l'expérimentation a trouvé un support institutionnel avec la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette loi a d'abord créé la catégorie de loi expérimentale, en insérant un article 37-1 dans la Constitution : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »⁸. La même loi a modifié l'article 72 de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, en insérant notamment un alinéa quatre leur ouvrant la possibilité de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Dans le prolongement de cette autorisation constitutionnelle, la loi organique n°2003-704 du 1 août 2003 a ajouté au Code général des collectivités territoriales un chapitre spécifique dédié aux expérimentations, et en détermine le cadre général : « La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé.

La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation » (article L.O1113-1).

C'est dans ce cadre que s'est inscrit le nouveau dispositif dédié à la « lutte contre la pauvreté », le Revenu de solidarité active (RSA). Ce dispositif a été adopté par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 sur la foi d'une expérimentation qui en justifiait la « généralisation » « sans plus attendre ». Dans la même veine, la loi a créé un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (article 25), largement doté par la loi de finances pour 2009⁹.

La référence à l'expérimentation est donc aujourd'hui omniprésente dans les politiques publiques. Mais parle-t-on toujours de la même chose lorsqu'on emploie ce terme ? Si on en examine de plus près les usages, on constate que l'expérimentation revêt trois sens bien distincts, renvoyant à des actions elles aussi différenciées.

- Dans l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation désigne la production de lois à caractère provisoire. La loi expérimentale est une loi « à l'essai », dont le terme de validité est fixé par avance, et qui devra faire retour devant la représentation nationale pour un nouvel

⁸ Le Conseil constitutionnel se borne à vérifier que « le législateur a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause ». Cons. const., 12 août 2004 - Décision n° 2004-503 DC. Dans la décision n° 2007-558 DC - 13 décembre 2007, Loi de financement de la sécurité sociale. « Le Conseil a toutefois estimé que l'article 37-1 de la Constitution permet que la loi de financement de la sécurité sociale inclue des dispositions expérimentales dès lors que les dispositions concernées ont vocation à revêtir, au terme de l'expérimentation, un caractère permanent et si elles entrent dans le champ des dispositions de caractère organique posant cette condition. En revanche le Conseil serait amené à censurer des dispositions qui, quoique remplissant cette dernière condition, seraient en réalité non pas d'application expérimentale, mais d'application bornée dans le temps ».

⁹ Ce dernier a été doté au total de 150 millions d'euros, dont 60 millions dès 2009. Il est destiné à financer des expérimentations en faveur des 16-25 ans qui pourront couvrir des domaines tels que la formation, l'orientation, les ressources des jeunes, l'emploi, le logement ou la citoyenneté. Rapport Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 1100 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, 18 septembre 2008.

examen après évaluation de ses effets. Sous cette acception, l'expérimentation n'est pas nouvelle, et la réforme n'a fait que donner un fondement constitutionnel à la pratique ancienne des lois provisoires, dont les précédents les plus fameux ont été la première loi IVG du 15 janvier 1975¹⁰, et la loi du 1er décembre 1988 instituant le RMI¹¹.

- La notion d'expérimentation visée dans les textes relatifs aux collectivités territoriales revêt un autre sens: elle désigne des actions ponctuelles, entreprises dans le cadre d'autorisations de dérogation à des lois générales. Ces actions donnent lieu à présentation devant le Parlement d'un rapport qui « expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que leurs incidences financières et fiscales » (art. LO1113-5 code des collectivités territoriales). Les mesures expérimentées dans le cadre de ces mesures dérogatoires sont donc locales, et ont vocation à être étendues par la loi au plan national si elles font la preuve de leur efficacité.

- Enfin, il existe un troisième sens du terme d'expérimentation, celui qui désigne la méthode employée pour mesurer « l'efficacité » d'un dispositif. L'expérimentation renvoie alors à la méthode expérimentale, ou plutôt à l'ensemble des méthodes visant à démontrer l'effet causal d'une action. Ainsi, c'est sur la foi des résultats d'une méthode présentée comme « expérimentale » que la loi du 1er décembre 2008 a étendu le dispositif « expérimental » du RSA.

On peut s'interroger sur la légitimité de la méthode expérimentale à remplacer toutes les autres formes d'évaluation. Dans cet article, nous nous proposons d'explorer les « dessous » de la raison expérimentale invoquée au soutien des politiques publiques, en nous plaçant à trois niveaux : au plan théorique tout d'abord, en situant l'expérimentation parmi les diverses formes d'observation qui gravitent autour de l'action publique (1) ; au plan opérationnel ensuite, en étudiant un modèle expérimental particulier, celui qui a précédé la mise en place du RSA (2) ; au plan politique enfin, en suivant les destinées des résultats expérimentaux devant la représentation nationale (3). Pour conclure, on se demandera quelle place allouer à cette forme d'évaluation de l'action politique dans le périmètre des recherches portant sur les politiques sociales.

1. RAISON SCIENTIFIQUE ET RAISON POLITIQUE

Le fonctionnement d'une démocratie fondée sur la représentation nationale ne peut se passer d'une observation continue des rapports économiques et sociaux. De la mise en place des grandes enquêtes sociales au début de la monarchie de juillet, qui accumulent des faits sans schéma explicatif précis (Villermé, 1971), jusqu'aux observatoires statistiques qui scrutent en permanence tous les aspects de la vie économique et sociale, à grand renfort de variables et de nomenclatures, la *quantification* est le passage obligé pour toute décision politique qui se veut fondée en raison (1.1). La quantification peut devenir expérimentation lorsqu'elle s'applique à des politiques sociales (1.2). Dans ce processus, la loi remplit la fonction inédite d'un stimulus (1.3).

¹⁰ L'article 2 de la loi du 17 janvier 1975 suspendait pendant une période de cinq ans l'application des dispositions pénales relatives à l'avortement pour des interruptions de grossesse réalisées dans certaines conditions.

¹¹ L'article 52 de la loi du 1er déc. 1988 prévoyait que ses dispositions s'appliquaient jusqu'au 30 juin 1992. Un rapport d'évaluation serait adressé au gouvernement et au Parlement avant expiration de ce délai, le gouvernement devant déposer un projet de loi adapté.

1.1 Quantifier le social pour décider

Selon la définition qu'en donne Alain Desrosières, la quantification est « un moyen d'exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres », offrant des « possibilités de manipulation standardisées par le calcul, et de systèmes d'interprétations routinisées » (Desrosières, 2006). Observer le social, c'est procéder à des constructions d'objets au moyen de nomenclatures et de variables, et les traiter au moyen d'outillages statistiques spécifiques. Ainsi, l'analyse descriptive décrit des groupes et use de la corrélation, tandis que l'analyse économétrique s'intéresse à des variables, « dont certaines expliquent d'autres dans une perspective de conseil et d'action » (Desrosières, 2008).

Le problème est ancien, et touche au rapport entre le savant et le politique. Max Weber y avait apporté une réponse logique, en soulignant la radicale hétérogénéité de la décision politique et de la démonstration scientifique¹² (Weber, 1919). Pour lui, la décision politique manifeste une préférence dans la manière de résoudre un problème déterminé, tandis que les disciplines causales relevant des sciences sociales cherchent à établir des faits et à rechercher des corrélations, en se soumettant à des protocoles reconnus par la discipline de référence. Les conclusions que le politique tirera de ces faits ne sont pas imputables au savant, et le savant ne peut exiger du politique qu'il suive ses recommandations.

Un exemple classique de cette forme de relation est fourni par Karl Pearson (1857-1936), un des pères de la statistique mathématique, qui a fondé en 1925 une revue, *Annals of Eugenics*, consacrée à « l'étude scientifique des problèmes raciaux ». Dans un article co-signé paru dans le premier numéro, Karl Pearson s'adresse directement au politique (Pearson, Moul, 1925) : « ce mémoire se propose d'examiner s'il est souhaitable, dans un pays déjà surpeuplé comme la Grande-Bretagne, d'autoriser une immigration aveugle ou, si l'on conclut par la négative, de définir les critères sur lesquels doit se fonder la discrimination »¹³. Parmi les nombreux commentateurs de ce texte, Stephen J. Gould note, au terme d'une critique radicale, que l'impact social en Grande-Bretagne de ce type d'études a été très faible : « La Grande-Bretagne ne vota aucune législation limitant l'immigration en fonction de l'origine nationale ou raciale » (Gould, 1983). Que les chercheurs - statisticiens soient tentés de prolonger leurs investigations par des conseils politiques n'est donc pas une nouveauté et se comprend comme un engagement dans la construction des objets qu'ils étudient. Ainsi, la postérité a pu retenir la méthode initiée par les auteurs, « la froide lumière de l'enquête statistique » qui permet de « découvrir la vérité que [les données] renferment »¹⁴, et oublier les conseils qui l'assortissaient. Mais la dissociation n'est pas aisée lorsque le chercheur se

¹² « (...) D'une part l'établissement des faits, la détermination des réalités mathématiques et logiques ou la constatation des structures intrinsèques des valeurs culturelles, et d'autre part la réponse concernant la valeur de la culture et de ses contenus particuliers, ou encore celles concernant la manière dont il faut agir dans la cité et au sein des groupements politiques, constituent deux sortes de problèmes radicalement hétérogènes » (Weber, 1919, p. 81).

¹³ « The purport of this memoir is to discuss whether it is desirable in an already crowded country like Great Britain to permit indiscriminate immigration, or, if the conclusion be that it is not, on what grounds discrimination should be based ». Le texte est commenté dans Gould (1984, chapitre 22).

¹⁴ « There is only one solution to a problem of this kind, and it lies in the cold light of the statistical inquiry... We firmly believe that we have no political, no religious and no social prejudices, because we find ourselves abused incidentally by each group and organ in turn ... and collect our data – as all scientists must do - to find out the truth that is in them », p. 8, même source.

trouve impliqué dans la construction même des politiques publiques, ce qui est le cas de certaines formes d'expérimentation.

1.2 Les politiques sociales comme terrain expérimental

La science économique est familière avec l'idée d'expérimentation. Dans l'économie standard, l'expérimentation forme le « volet empirique » des modèles micro-économiques, dont elle vise à reproduire le fonctionnement en laboratoire. Ce champ a pris une importance considérable depuis ses débuts dans l'immédiat après-guerre, au point de justifier l'attribution du prix Nobel d'économie à Vernon L. Smith (Université Georges Mason, Virginie) « pour avoir fait de l'expérience en laboratoire un instrument d'analyse économique empirique »¹⁵. Cependant, si cette forme d'expérimentation comporte une dimension d'aide à la décision, notamment en matière de politique économique, son ambition première reste de vérifier la validité des théories économiques du marché. L'expérimentation prend une autre tournure lorsque, sans se borner à fournir des modèles théoriques « validés » au politique, elle vise à tester l'efficacité d'un instrument d'intervention pour l'obtention d'un résultat déterminé. Le domaine des politiques sociales offre un vaste espace de déploiement de l'expérimentation finalisée, impliquant l'observateur à des degrés divers selon la nature des données exploitées. Une distinction s'impose à cet égard entre les études quasi-expérimentales, qui prennent comme objet des « données naturelles » fournies par l'expérience (1.2.1), et les approches randomisées, qui manipulent les données en créant de toutes pièces un programme expérimental (1.2.2).

1.2.1 Les expériences naturelles des politiques de l'emploi

L'expérience naturelle se présente comme une forme élaborée de comparaison, utilisée en science lorsque l'expérimentation n'est pas possible. L'idée n'est pas nouvelle. Marcel Mauss considérait ainsi que, puisque « *on ne peut susciter, volontairement, des faits sociaux typiques que l'on pourrait ensuite étudier* », « *au fond, une comparaison bien conduite peut donner, en sociologie, des résultats équivalents à ceux d'une expérimentation... les hypothèses expriment des faits, et par conséquent elles ont toujours au moins une parcelle de vérité : la science peut les compléter, les rectifier, les transformer, mais elle ne manque jamais de les utiliser* » (Mauss, 1971, p. 81). Parmi les domaines ouverts aujourd'hui à ces comparaisons, celui des politiques de l'emploi est un des plus fréquentés en raison même du nombre et de la diversité des dispositifs mis en place. À la fin des années 1990, les incitations financières visant à améliorer l'emploi se sont multipliées, et les baisses générales au voisinage du Smic des cotisations sociales patronales, entamées en 1993, connaissent un développement rapide¹⁶. Ces mesures vont susciter de multiples études visant à mesurer l'effet de ces politiques sur les comportements et sur l'emploi, en utilisant les réformes comme autant de « quasi-expériences ».

Par exemple, Thomas Piketty aborde la question de l'effet incitatif à l'égard des salariés en se demandant s'il ne faut pas diminuer également les cotisations sociales salariales pour que la baisse du coût du travail s'accompagne d'une augmentation du salaire net (Piketty, 1998).

¹⁵ Pour une présentation synthétique de ce courant, (Biais, Rullière, 2003, p. 48-50).

¹⁶ Ces politiques ont coûté 600 millions d'euros en 1993, 8 milliards en 1998, 20 milliards dix ans plus tard. L'allègement correspond en 2008 à 26 % du Smic brut au niveau du Smic (28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés) ; il décroît ensuite linéairement jusqu'à s'annuler à 1,6 Smic.

Comme « ce débat reste très largement dominé de part et d'autre par des préjugés davantage que par des études quantitatives de l'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels », l'auteur propose de mettre à profit la création du RMI en décembre 1988 pour en faire « expérience naturelle », contribuant « à combler ce vide ». Il s'agit pour le chercheur de combiner les sources pour reconstituer les termes d'une quasi-expérience, et remettre en discussion les mesures d'incitation orientées vers les seuls chômeurs : « les résultats obtenus dans cette étude conduisent à des conclusions nuancées. Le fait que le taux d'emploi des hommes seuls, population essentielle dans la mesure où ils forment les plus gros bataillons du RMI, ne semble pas être affecté de façon décisive par les incitations financières au travail, tend à confirmer l'intuition commune selon laquelle le problème de l'emploi en France est davantage un problème de demande insuffisante de travail de la part des entreprises qu'un problème d'incitations au travail et d'offre insuffisante de travail de la part des travailleurs sans emploi ».

Pour augmenter le volume d'emplois, Guy Laroque et Bernard Salanié présentent quant à eux des préconisations beaucoup moins « nuancées » que celles de Thomas Piketty, et en faveur d'une politique salariale orientée vers la seule baisse de charges patronales : « *les mesures d'allègement de charges sur les bas salaires en vigueur en 1997 devraient créer à long terme environ cinq cent mille emplois. En revanche, une augmentation de 10 % du Smic détruirait environ deux cent quatre-vingt-dix mille emplois, toujours à long terme* » (Laroque, Salanié, 2000). Cette analyse a suscité une véritable controverse en matière d'expertise économique et sociale, montrant que les mêmes données d'observation peuvent donner lieu à des évaluations de sens différent, ce qui atteste de la difficulté à établir des liens de causalité solides entre les mesures et leurs effets (Mirau, 2002 ; Coutrot, Exertier, 2001 ; Sterdiniak, 2000).

La démarche comparative qui sous-tend la notion d'« expérience naturelle » tend aujourd'hui à se standardiser dans l'évaluation des dispositifs de politique publique de l'emploi. Ainsi, en 2008, la Dares lance *des travaux visant à évaluer l'impact de l'intensité de l'accompagnement en CIVIS sur le retour à l'emploi* », en utilisant les très riches données de suivi des jeunes dans le cadre du programme. L'appel d'offres précise que « *les propositions attendues concernent des travaux empiriques mobilisant l'analyse économétrique* » et recommande d'utiliser le passage d'un ancien dispositif à un nouveau (le CIVIS) comme « *une 'expérience naturelle' dans la mesure où les paramètres de l'accompagnement ont été modifiés de façon exogène et sont donc susceptibles de donner un cadre d'identification sans biais de l'impact de l'intensité de l'accompagnement* ». De même, il est demandé de « réfléchir à l'opportunité et à la faisabilité de la création d'un groupe témoin, en contrôlant les effets de diplôme, de jeunes suivis par les missions locales mais n'ayant pas signé un CIVIS ». Les descriptions statistiques ne permettent pas à elles seules de mettre en évidence les effets de *l'accompagnement renforcé du jeune par rapport à son accompagnement standard*. Les événements qui ont affecté le dispositif vont être utilisés après-coup comme des quasi- expériences.

1.2.2 Créer des expériences randomisées

À côté du modèle « quasi-expérimental », une autre approche expérimentale s'est développée, dite « randomisée » (randomised controlled trials, RCTs). La RCTs est née aux États-Unis à la fin des années soixante autour du traitement des questions de pauvreté¹⁷. Au cours de la

¹⁷ Sur l'histoire de cette approche, (Allègre, 2008). La première expérience contrôlée de grande ampleur de ce type semble avoir été le New Jersey Experiment, mis en place en 1968. Elle a été suivie du Programme d'autosuffisance lancé en 1992 en Colombie Britannique et au New Brunswick. L'auteur discute en particulier les leçons tirées de cette

période récente, la méthode a connu une extension internationale avec le « Poverty action Lab » du *Massachusetts Institute of Technology*, fondé en 2003 par Esther Duflo, Abhijit Banerjee et Sendhil Mullainathan¹⁸. L'approche consiste à mettre en place des protocoles expérimentaux standardisés, en comparant des groupes tests et des groupes témoins. Elle tourne résolument le dos à la méthode du traitement économétrique des données d'observation, auxquelles est reproché à la fois leur insuffisance et leur dimension « locale » : « *it is also difficult to learn about these individual components from observational (i.e. non experimental) data.* » Ces protocoles ambitionnent de mesurer l'efficacité réelle des programmes : « *effective policy-making requires making judgements about the efficacy of individual components of programs, without much guidance from a priori knowledge* »¹⁹. La perspective générale est celle d'un affinement des instruments de « guidage » au profit des organisations internationales, Banque Mondiale et FMI. Il ne s'agit plus de chercher à *expliquer* les comportements humains, mais de *tester* l'efficacité d'instruments d'action destinés à l'obtention d'un résultat déterminé généralisable au plus grand nombre de pays. Le cadre théorique de ces expériences est clairement behavioriste. Il s'agit d'influer sur le comportement des individus en modifiant leur environnement, ce qui conduit à renforcer l'encadrement social. Sur le terrain expérimental, ce modèle s'oppose à l'approche *cognitiviste*, développée notamment dans le domaine des neuro-sciences, qui s'intéresse aux activités internalisées et aux émotions²⁰.

Une autre particularité de cette forme d'expérimentation est d'associer étroitement des chercheurs au pilotage de l'action publique. Il s'agit de permettre aux chercheurs de « *moving from the role of the evaluator to the role of a co-experimenter, with an important role of defining what get evaluated. In other words, the researcher was now being offered the option of defining the question to be answered, drawing upon his knowledge of what else was known and the received theory* ». Ce processus établit des relations de long terme avec les chercheurs, « *so that the experimentation could constitute a process of on-going learning and multiple experiments of mutual interests could be designed* ».

Surtout, les « randomiseurs » (Deaton, 2007) considèrent que la preuve fournie par l'expérience est d'une force supérieure à celle qu'apportent les méthodes comparatives appliquées aux programmes sociaux (Banerjee et alii, 2007). Le mot-clé des titres composant l'abondante bibliographie des cas expérimentaux est celui de « preuve » (*evidence*), montrant que les chercheurs considèrent les conclusions des protocoles expérimentaux comme des avis d'experts auxquels un décideur raisonnable ne peut que se ranger. Or, comme l'indique un analyste bienveillant de ce courant, « *the hard evidence from the randomized evaluation has to be supplemented with lots of soft evidence before it become usable* » (Rodrik, 2008).

Ce programme, qui scelle l'alliance entre économie et psychologie, a tout récemment franchi l'Atlantique pour rencontrer la demande d'évaluation des programmes sociaux en France.

expérimentation dans le rapport final (Michalopoulos *et alii*, 2002) censée apporter des « réponses définitives » et positives aux questions sur l'impact des incitations financières au retour à l'emploi, alors que « l'objectif principal du programme, l'autosuffisance, n'a pas été atteint » (pp. 18-25).

¹⁸ Pour une présentation générale, (Banerjee, Duflo, 2008).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Le vaste domaine des neuro-sciences comporte un volet de neuro-économie, qui s'intéresse aux processus neuronaux de la prise de décision. Il est à noter que le Centre d'analyse stratégique (CAS, ancien commissariat au plan), prévoit de développer en 2009 une série de travaux autour de la thématique « neurosciences et action publique » (CAS, 2009).

L'expérimentation sociale a été expressément revendiquée par la commission Hirsch de 2005, qui y a consacré une résolution spécifique identifiant des sujets pour lesquels « le développement de la logique expérimentale serait bénéfique ». Ce rapport faisait de l'Etat le maître d'oeuvre de ce processus, en « proposant des expérimentations selon des programmes qu'il définirait lui-même mais qu'il souhaiterait tester sur une partie du territoire ; dans ce cas, il lancerait une consultation, comme un appel d'offres, pour voir quelles sont les collectivités locales qui seraient prêtes à porter ensemble un projet expérimental et sous quelles conditions ; pourquoi la logique des « pôles de compétitivité » actuellement lancées pour la recherche et l'innovation ne serait-elle pas étendue dans le domaine social ? » (Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, 2005).

L'approche expérimentale a ainsi été chaleureusement accueillie par le directeur de l'École d'économie de Paris, François Bourguignon, qui consacrait un article très favorable à la nomination d'une des fondatrices du Poverty action Lab, Esther Duflo, à la nouvelle chaire « Savoirs contre pauvreté » du Collège de France. L'article insiste sur les qualités de cette pionnière « *de l'adaptation, relativement nouvelle, à l'économie des techniques des sciences expérimentales* » (Bourguignon, 2009), en souhaitant que ces travaux menés « *dans un grand nombre de pays et de domaines* » puissent rapidement trouver en France « *un environnement et des facilités de recherche empirique comparables à ce que l'on peut trouver ailleurs* ». François Bourguignon a directement contribué à son développement en France en participant à l'expérimentation du RSA : il présidait le Comité d'évaluation et il a rédigé la note de synthèse (Commission d'évaluation des expérimentations, 2008). Ces méthodes sont soutenues par la puissance publique. La loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006 a autorisé une première expérimentation auprès de départements volontaires, comportant des mesures d'intéressement et/ou des contrats aidés dits d'activation. La loi TEPA du 21 août 2007 a permis aux départements d'expérimenter le RSA en dérogeant aux dispositions légales et réglementaires régissant le dispositif national d'intéressement issu de la loi du 23 mars 2006. Enfin, la loi de finances pour 2008 a ajouté à l'architecture budgétaire de l'État un nouveau programme (n° 304) dédié aux « *Expérimentations en matière de lutte contre la pauvreté* », permettant d'engager les dépenses nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation du revenu de solidarité active. Avec un tel soutien financier, on comprend qu'une alliance est en train de s'opérer entre le milieu académique et les instances de décision politique, et qu'elle s'inscrit dans la longue durée. Il nous reste à préciser sur quelles bases s'établit cette alliance.

1.3 La loi comme stimulus

L'alliance entre le décideur et l'expérimentateur crée une situation inédite de co-décision, qui opère un déplacement de la position de l'un et de l'autre : si l'expérimentateur apporte une *hard evidence* de l'efficacité d'un dispositif, alors le décideur (législateur ou bailleur de fond), va le *généraliser*, en l'appliquant à l'ensemble de la population. Arrêtons-nous un instant sur le sens du terme « généralisation », qui est porteur dans le contexte du RSA d'une remarquable ambiguïté : d'un côté, la *généralisation* est une opération intellectuelle d'un chercheur qui est ou non autorisé à étendre ses *conclusions* au-delà du champ étroit de son expérimentation ; de l'autre, la *généralisation* est l'opération institutionnelle par laquelle une disposition prise localement dans le cadre de la dérogation ouverte aux collectivités locales (article L.O1113-1 du Code général des collectivités territoriales), fait l'objet d'une loi applicable à l'ensemble du territoire. Cette ambiguïté se retrouve dans le titre même de la loi RSA, « *généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion* »,

qui recouvre à la fois le geste du chercheur qui « généralise » et celle du législateur qui adopte une loi générale. La superposition des deux significations produit l'image stéréoscopique d'un législateur-prescripteur : le législateur est l'instance qui autorise la mise sur le marché d'un « produit », en raison du service rendu dont la preuve a été apportée par l'expérimentation. L'analogie avec la mise sur le marché d'un médicament vient immédiatement, mais il faut aller plus loin, et souligner le déplacement extraordinaire qui est ainsi opéré : le législateur se trouve en position de valider une expérimentation, alors même que la généralisation des conclusions est le point le plus discuté de l'approche expérimentale. En effet, si la validité des expérimentations peut être assurée d'un point de vue interne (au regard des variables retenues), elle l'est difficilement d'un point de vue externe, en raison de l'impossibilité d'être certain que d'autres variables causales ne sont pas intervenues. Or la validité externe a « à voir avec l'aptitude à la généralisation : des résultats valides le seront-ils également pour une population élargie ? »²¹. La généralisation d'une mesure soulève un autre problème, qui est celui de ses effets sur l'ensemble de la population. C'est ce risque qu'ont souligné les auteurs d'une évaluation du Plan d'aide au retour à l'emploi mis en place pour certains chômeurs à partir de 2001 : « *Il peut cependant exister des risques d'éviction : les chômeurs aidés se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois disponibles, au détriment des non-bénéficiaires. Les prestations auraient alors principalement pour conséquence de redistribuer les chances* » (Crépon et alii, 2005).

Au-delà de la critique scientifique, le passage de la validité interne à la validité externe soulève aussi une question de légitimité. En édictant un dispositif au motif principal qu'il a fait l'objet d'une expérimentation réussie, le législateur modifie profondément la signification même de la loi : la loi n'est plus seulement l'expression d'une *volonté* politique orientée vers l'intérêt général (par exemple, donner à chacun des moyens convenables d'existence, comme le veut l'article 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946²²), mais remplit une fonction de *stimulus* destiné à modifier des comportements individuels (par exemple, inciter des personnes à reprendre un travail). L'amélioration du revenu, qui devrait être la *finalité* de la loi, devient alors un simple *moyen* pour obtenir une modification des comportements, objectif qui se substitue à la finalité première de la loi. Refait ainsi surface l'idéologie de l'ingénierie sociale, qui a dominé la psychologie sociale américaine tout au long du vingtième siècle, à travers la technique dite du « laboratoire social »²³, et dont Martin Hirsch se réclame explicitement²⁴. La même conception de la règle comme stimulus se retrouve chez les économistes de la *Law and Economics*, comme Richard Posner, qui conçoivent la règle comme un prix influençant la décision d'agents rationnels et maximisateurs (Deschamps, Marty, 2009).

²¹ Dani Rodrik, op. cit., p. 16.

²² Article 11. « [La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

²³ Selon une définition classique, « le laboratoire social est la réunion d'une équipe désireuse de modifier scientifiquement les attitudes néfastes d'une communauté, ses attitudes racistes par exemple ». Meynaud Jean, Lancelot Alain, 1962, « Les attitudes politiques » PUF.

²⁴ Lors des « Rencontres de l'expérimentation sociale », organisées à Grenoble le 16 juillet 2007, Martin Hirsch justifiait ainsi le choix de cette ville : « moi, dans ce gouvernement, je dois être une sorte de laboratoire social, et Grenoble a toujours été un laboratoire dans de nombreux domaines ... » (Le Daubé, 17 Juillet 2007).

On pourrait discuter de la thèse behavioriste sous différents points de vue, dans sa valeur descriptive de l'effet de la règle sur les comportements, dans son aptitude à prévoir des comportements, ou à fonder efficacement des propositions normatives. Mais ce serait nous placer sur le terrain scientifique de la validité de l'expérience. Or, le problème nous semble bien plutôt de savoir quel usage a été fait de l'expérience réalisée par les concepteurs de la loi. A-t-on construit le dispositif légal sur le modèle du dispositif expérimental, en retenant les règles qui auront fait la preuve de leur caractère incitatif ? Ou bien a-t-on utilisé l'expérience comme *justification* d'un dispositif construit en dehors du cadre expérimental ? C'est la deuxième hypothèse qui est la bonne dans le cas du RSA, où l'on peut voir que le dispositif créé par la loi déborde largement celui qui a été testé dans l'expérimentation randomisée.

2. L'EXPÉRIMENTATION DU RSA EN QUÊTE D'OBJET

Il ne fait pas de doute que le RSA a fait l'objet d'expérimentations. Plus précisément, trois études ont été réalisées. La première établit une comparaison des taux de retour à l'emploi entre des départements tests (avec RSA) et témoins (hors RSA). La seconde consiste en une monographie de cinq de ces départements. La troisième, dite « qualitative », est une enquête auprès de bénéficiaires du RSA. Seule la première étude s'inspire de l'approche expérimentale au sens de la RCTs. Pour comprendre sa portée, il importe de revenir au projet politique du RSA. En effet, le RSA combine une politique de revenus, destinée à améliorer la situation des personnes disposant de faibles ressources, et une politique d'incitation au retour à l'emploi de bénéficiaires de certains minima sociaux. (2.1) ; or l'expérimentation proprement dite a été centrée exclusivement sur l'incitation au retour à l'emploi (2.2).

2.1 Une politique de revenus peu évaluée

D'un point de vue technique, le RSA relève d'une politique de revenus (2.1.1). Or cet aspect n'a été étudié qu'à la marge, dans une étude qui a eu peu de retentissement (2.1.2).

2.1.1 Le RSA, un minimum social au service d'une politique de revenu

Le RSA s'inscrit dans une politique de revenus puisqu'il peut être versé aussi bien aux allocataires de certains minima sociaux (RMI et API) qu'aux salariés qui disposent de faibles revenus. Dans son rapport à l'Assemblée nationale, le député Daubresse l'exprimait clairement : « *L'ambition affichée par le RSA est le dépassement de l'opposition entre revenus de l'assistance et revenus du travail. Pour reprendre les termes mêmes du rapport, « l'idée n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner un accès à un emploi dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever. L'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société »*²⁵.

La convergence d'objectifs initialement disjoints (atténuer les effets de seuils lors de la reprise d'un emploi d'un côté, améliorer les ressources des travailleurs pauvres de l'autre),

²⁵ Rapport Marc-Philippe DAUBRESSE, 18 septembre 2008, op. cit.

s'est traduite dans la règle de calcul du RSA qui réunit dans un même espace les bénéficiaires de minima sociaux et une partie des bénéficiaires de la prime pour l'emploi²⁶. Le montant du RSA est en effet calculé par soustraction de deux éléments : le revenu de référence (formé de la somme du revenu minimum et d'une fraction des revenus d'activité), et les ressources du foyer (somme de l'ensemble des ressources et d'une fraction de l'aide au logement)²⁷. Le revenu minimum, variable selon la composition du foyer, est défini pour l'ensemble de la population. Ses montants sont ceux du RMI, soit, par exemple, 453,63 euros pour une personne seule, 681,95 euros pour un couple sans enfants ou une personne seule avec enfant, etc. La formule de calcul s'écrit de la manière suivante :

RSA = (Montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) - (Ressources du foyer + Forfait d'aide au logement)

Si on analyse cette formule (*cf.* annexe), on voit qu'elle contribue à former deux groupes : en l'absence de revenus d'activités, le RSA redevient le revenu minimum, allocation différentielle entre le montant forfaitaire et les ressources ; en présence de revenus d'activités, le RSA fonctionne comme la prime pour l'emploi, en complétant les faibles revenus du travail. *Au regard des revenus d'activité, l'équation ne fait aucune différence entre les personnes qui sont déjà dans l'emploi, et les bénéficiaires de minima sociaux qui en reprennent un.*

Du point de vue de l'impact, c'est la population déjà en emploi qui est la plus directement concernée par le RSA. Des micro-simulations réalisées par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) estimaient le nombre total de bénéficiaires à 2,8 millions, avec un taux marginal de prélèvement de 0,40 (donc légèrement supérieur au taux de 0,38 effectivement mis en place pour la généralisation du RSA). Parmi eux, 1,1 million devaient bénéficier du RSA « minimum social », et 2 millions du RSA complément de revenus d'activité. Avec le taux de 0,38 finalement retenu, le nombre *simulé* de bénéficiaires du RSA complément de ressources aurait été de l'ordre de 2,5 millions (Marc, Thibault, 2009).

La signification de l'allocation versée au titre du RSA est donc ambiguë, et l'intégration des anciens bénéficiaires de la prime pour l'emploi dans le groupe des bénéficiaires de minima sociaux n'est pas sans risque. D'une part, ces bénéficiaires cessent d'être des *contribuables* créanciers d'un impôt négatif, pour devenir des allocataires de prestations. D'autre part, le RSA inscrit *durablement* les titulaires de faibles revenus d'activité, toutes trajectoires professionnelles confondues, dans une « trappe » à bas salaires. Pour les bénéficiaires d'un revenu minimum qui accèdent à un emploi générant de faibles revenus, le risque est de passer d'une trappe à une autre. Pour les bénéficiaires de la PPE, le risque est celui du déclassement. Ce que le RSA dévoile, c'est la problématique des « travailleurs pauvres », liée à *l'insuffisante rémunération du travail*. Or cette problématique des travailleurs pauvres est restée totalement absente de l'évaluation. Une seule étude a porté sur l'amélioration des revenus, limitée aux bénéficiaires de minima sociaux qui reprenaient un emploi.

²⁶ Pour les personnes qui ont à la fois droit au RSA et à la PPE, c'est le système le plus favorable qui est retenu. En pratique, les bénéficiaires du RSA fournissent en fin d'année une attestation sur le montant de RSA perçu toute l'année, et le montant sera porté sur la déclaration de revenus. Les services fiscaux calculent ensuite la PPE en fonction du RSA perçu.

²⁷ Décret n°2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active.

2.1.2 L'hypothèse de l'amélioration des revenus en cas de retour à l'emploi

Le titre de la publication de Denis Anne et Yannick L'Horty, « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi » (Anne, L'Horty, 2008), reprend les termes de l'article 18 de la loi du 21 août 2007 portant sur le RSA expérimental. L'engagement que « *le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance* »²⁸ conduit à réformer profondément le système des prestations sociales, dès lors qu'il s'agit aussi d'éviter que des interventions sociales visant cette fois à assurer un minimum de revenus viennent le contrecarrer. Comme l'écrivent les auteurs, « il est nécessaire de disposer d'un outil supplémentaire afin de faire en sorte que le travail rapporte malgré l'extension de droits connexes ciblés ».

Dans la suite d'un précédent travail (Anne, L'Horty, 2002), les auteurs actualisent et élargissent « l'inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes en 2007 dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille ». Dans chaque ville, les calculs sont réalisés pour 7 cas-types distingués par la situation familiale et caractérisés de plus par l'âge de la personne de référence (entre 25 et 60 ans), l'âge des enfants (le cas de la famille monoparentale avec un enfant est distingué selon que l'enfant a moins de 3 ans et non scolarisé ou plus de 3 ans et scolarisé pour séparer le champ de l'API de celui du RMI) et le type de logement (parc privé, types F1 à F4).

La question du recours effectif aux droits inventoriés n'entre pas dans le champ de l'étude²⁹. L'étude s'intéresse exclusivement au répertoire des droits de chaque ville et de chaque cas-type appliqué *abstraitement*. Dans leur étude, comme dans celle de 2002, les auteurs ont « recensé les barèmes des prestations sociales locales et non les prestations effectivement perçues par les bénéficiaires » parce que « seule une recherche sur les barèmes est susceptible d'éclairer les intentions des donneurs d'aide et la cohérence de leur action... les barèmes sont en effet choisis par des institutions et expriment des préférences collectives ».

L'objet de l'étude est sous-tendu par un principe « commun à toutes les conceptions de la justice » : « une personne qui fait l'effort de travailler [doit gagner] davantage que quelqu'un qui ne fournit pas le même effort, à caractéristiques identiques ». L'étude vérifie premièrement que le respect de ce principe de base *n'est pas assuré* pour des faibles quantités de travail au Smic dans le système actuel des transferts assurés par les principales prestations nationales et légales auxquelles on ajoute les droits connexes nationaux et locaux pour aucun des 7 cas-types ; et deuxièmement, qu'avec le RSA, *il le sera*³⁰.

²⁸ Lettre de mission du président de la République et du Premier ministre au Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch.

²⁹ En 2002 en revanche, les auteurs ont réalisé une cinquantaine d'entretiens semi-directifs dans leur précédente étude (Anne D. et L'Horty Y., 2002). L'objectif était alors d'estimer la réalité des aides locales perçues, l'information des bénéficiaires potentiels, les diversités géographiques. L'étude des questionnaires, « malgré leur petit nombre », leur a permis « d'illustrer la diversité des parcours et des attitudes vis-à-vis des aides locales ». Ainsi, les familles monoparentales par exemple, ont une propension élevée « à recourir à toute la palette des aides offertes et des distributeurs potentiels », alors que d'autres « refusent de demander des aides auxquelles ils savent pourtant avoir droit, notamment lorsqu'il s'agit d'associations caritatives ou de bons d'achat considérés comme stigmatisants ou honteux ». D'autres encore sont « victimes d'effets de seuil ou de statut ».

³⁰ Le texte présente un raffinement supplémentaire en faisant varier le paramètre essentiel du RSA, le taux marginal de prélèvement (« qui donne la diminution du RSA consécutive à une augmentation des revenus d'activité »), entre 0,3 et 0,5. Dans une allocation différentielle comme le RMI, le taux marginal de prélèvement vaut 1. Dans le projet de généralisation du RSA, il était prévu alors à 0,3 : « une hausse du revenu d'activité de 1 euro fait baisser de 30 centimes le rSa perçu par l'allocataire ». L'étude montre qu'il pourrait être porté à 0,4 (ce qui correspond à une réduction du

Habituellement, les données proviennent d'une enquête *ad hoc* ou de sources statistiques ou administratives. Dans le travail proposé par Anne et L'Horty, les « données » sont calculées à l'aide de micro-simulations à partir de l'inventaire des (principales) prestations nationales et locales, légales et extra - légales et de leur application à 91 situations, 7 types de ménages et 13 villes.

Lorsque les auteurs écrivent que, actuellement, « la valorisation du travail d'un côté, et la protection du pouvoir d'achat des ménages pauvres, de l'autre côté, sont en conflit d'objectifs... », ils se basent sur les dispositifs et pas sur leurs usages. Lorsqu'ils constatent que « si les réformes des transferts sociaux des années 2000 n'ont pas fait disparaître les emplois qui ne payent pas, c'est parce que leurs effets ont été compensés par ceux d'autres réformes des transferts sociaux », c'est sur les 7 cas-types multipliés par les 13 cas - villes que l'effet et la cause ont été « observés », c'est-à-dire sur les résultats du calcul du simulateur informé de l'ensemble des droits sociaux, et non à partir d'une enquête auprès des bénéficiaires.

Les auteurs discutent exclusivement des « intentions des donneurs d'aide et de la cohérence de leur action ». Ce faisant, ils distinguent très fortement d'un côté ce qui relèverait de la responsabilité politique et de la critique en justice, et de l'autre, des comportements des bénéficiaires et des acteurs. La responsabilité des concepteurs de l'action sociale est de bâtir un système cohérent qui fasse en sorte que « le travail rapporte », un principe de justice élémentaire pour les promoteurs de la réforme.

Une fois établi que le « travail paie » avec le RSA, l'expérimentation peut être mise en place. En effet, le RSA joue alors le rôle d'un stimulus, dont il faut vérifier *in vivo* s'il est plus incitatif que le système d'intéressement du RMI.

2.2 La politique d'incitation à la reprise d'emploi, au centre de l'expérimentation

L'hypothèse théorique qui fonde l'expérimentation, bien que largement implicite, est sans ambiguïté : c'est celle de l'existence d'un agent rationnel doté de préférences pour le loisir³¹, déclinaison moderne du vieux modèle de l'économie politique de J.-S. Mill qui voit le genre humain en lutte entre le désir de richesse et l'aversion au travail (Mill, 1889, pp. 496-497). Ce cadre commande l'objet de l'expérimentation (2.2.1), le protocole (2.2.2), et le résultat (2.2.3).

2.2.1 Quel objet pour l'expérimentation ?

Nous l'avons vu, le RSA est un dispositif composite, qui combine une politique de complément de revenus pour les bas salaires, et un minimum garanti pour les personnes sans revenu d'activité. Expérimenter le dispositif suppose de déterminer ce qui, dans ce schéma de financement, doit être évalué. Or la finalité de l'expérimentation a été définie de manière doublement restrictive.

montant du RSA) tout en continuant à respecter le principe que le « travail paie » dès la première heure. Le taux sera finalement fixé à 0,38.

³¹ Ce modèle s'est développé au milieu du 20^{ème} siècle, et a transformé considérablement la manière de traiter de la pauvreté pour une partie des économistes, qui accordent aux pauvres une rationalité quasi totale, même en présence d'une forte contrainte. Pour un résumé des différentes théories économiques de la pauvreté, (Gazier, 2008, p.34).

D'une part, l'article 18 de la loi du 21 août 2007, (abrogé par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 - art. 30) cible uniquement les bénéficiaires d'un minimum social : l'objectif du RSA est d'« *assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille* ». Est donc exclu de l'objet de l'expérimentation le volet correspondant à la prime pour l'emploi pour les bas salaires.

D'autre part, l'expérimentation ne porte pas sur « l'augmentation des ressources », comme l'indiquait l'article 18 précité, mais sur *l'efficacité incitative de la promesse d'un accroissement de ressources sur la reprise d'un travail*.

Le modèle expérimental se ramène alors à une évaluation de l'efficacité du stimulus-argent sur la reprise d'un emploi et la sortie de « l'assistanat », autrement dénommé « trappe à pauvreté ». Le rabatement de la situation de non emploi sur la seule « décision de ne pas travailler », supposée résulter d'un arbitrage individuel entre les revenus sociaux et les revenus du travail, met l'accent sur le seul comportement de l'offreur de travail, là où les études économétriques antérieures insistaient sur le comportement du demandeur de travail, via la politique de réduction des charges. Il s'agit toujours d'un modèle incitatif, à ceci près que l'expérimentation concrète va s'appliquer au comportement du seul offreur de travail. Ce schéma est le moule dans lequel a été coulée la partie expérimentale du RSA : « *Les constats qui ont conduit à l'élaboration du RSA sont d'une part les analyses sur la « trappe à inactivité » des bénéficiaires de minima sociaux – le fait que la sortie d'un dispositif d'allocation du fait d'une prise d'emploi entraîne souvent une baisse du revenu effectivement disponible –, d'autre part la prise en considération d'une réalité de plus en plus prégnante, celle de la pauvreté au travail.* »³²

2.2.2 Quel protocole ?

Le principe de l'évaluation était simple : il s'agit de « *comparer la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation avec des territoires témoins le plus ressemblants possible, puis à en déduire les effets du dispositif expérimenté par simple différence, tout en tenant compte du contexte.* ». Cependant, il n'est pas aisé de construire un protocole expérimental qui permette de comparer les comportements de deux échantillons de population au regard d'une incitation donnée. L'exercice est d'autant plus difficile que la loi précisant les modalités d'expérimentation avait laissé aux départements la plus grande liberté dans la manière de mener l'expérimentation. Le rapport de synthèse note ainsi pour s'en émouvoir que « *pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentations ont été choisies par les Conseils Généraux et sont très variables d'un département à l'autre* ». Et les différences sont multiples, y compris sur les points les plus importants : sur les critères d'éligibilité (tous les bénéficiaires en emploi ou seulement ceux qui ont repris un emploi ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation), sur le type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés, etc.), sur le temps de travail (le RSA s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné), sur l'existence ou non d'une clause de résidence, sur l'application ou non d'une « clause de sauvegarde » pour les bénéficiaires pour qui le montant du RSA serait inférieur au montant de l'intéressement (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie). De même, les départements ont appliqué différents barèmes

³² Rapport Daubresse, 18 septembre 2008, préc.

de calcul du revenu garanti. La majorité des départements applique aux allocataires du RMI un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (entre 60 et 70 % des revenus d'activité). Même les modalités d'accompagnement sont différentes : certains départements ont conservé l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont renforcé cet accompagnement, d'autres enfin ont développé un accompagnement spécifique, tourné vers l'accompagnement dans l'emploi³³.

Sur ces bases pour le moins disparates, 33 départements avaient démarré l'expérimentation fin juin 2008, et commencé à verser des prestations, pour un total de 13 250 ménages au titre du RMI (y compris les allocataires qui bénéficient de la clause de sauvegarde anticipée) et de 1 425 ménages au titre de l'API. Cependant, le rapport d'étape ne présente pas de résultats sur l'API, le comité d'évaluation ayant déclaré qu'il était surtout en mesure de fournir des éléments d'évaluation sur le dispositif appliqué aux allocataires du RMI³⁴.

Cette concentration finale des résultats de l'expérimentation sur le seul comportement des Rmistes est révélatrice d'un modèle explicatif de la pauvreté principalement orienté vers les bénéficiaires. Les politiques publiques d'aide sociale s'adressent à des allocataires sur lesquels pèse en permanence le soupçon plus ou moins clairement exprimé de se complaire dans l'assistanat, sinon de frauder. En même temps, ce ciblage ne va pas sans soulever des problèmes éthiques. Comme pour les expérimentations de laboratoire menées par l'économie expérimentale³⁵, la méthode randomisée pourrait être intégrée dans le périmètre de la recherche biomédicale conduite sur l'être humain. La loi n°2004-806 du 9 août 2004, modifiant le code de la santé publique, a en effet expressément visé le cas des sciences du comportement humain³⁶, et le projet de loi révisant les lois bio-éthiques vise d'ailleurs à étendre leur contrôle³⁷. Dès lors, toute expérimentation visant le comportement humain doit remplir les quatre conditions principales posées par l'article L. 1121-2 du code de la santé publique pour que puisse être commencée et menée une recherche bio-médicale : se fonder sur le dernier état des connaissances scientifiques et sur une expérimentation pré-clinique suffisante ; respecter une proportion entre le bénéfice escompté pour ces personnes ou l'intérêt de cette recherche ; viser à étendre la connaissance scientifique de l'être humain et les moyens susceptibles d'améliorer sa condition ; être conçue de telle façon que "soient réduits au minimum la douleur, les désagréments, la peur et tout autre inconvénient prévisible lié à la maladie ou à la recherche, en tenant compte particulièrement du degré de maturité pour les mineurs et de la capacité de compréhension pour les majeurs hors d'état d'exprimer leur consentement".

Or les variations de revenus introduites dans la population - test avec l'introduction du RSA constituaient bien une manipulation expérimentale, puisqu'il s'agit de vérifier si la *promesse* d'un revenu plus élevé pouvait modifier le comportement d'allocataires dans leur rapport au

³³ Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa, préc., pp. 2-3.

³⁴ *Ibid*, p.6.

³⁵ Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique, mars 2009, op.cit.

³⁶ L'article L1121-3, al. du code de la santé publique précise que « *Dans les sciences du comportement humain, une personne qualifiée, conjointement avec l'investigateur, peut exercer la direction de la recherche.* ».

³⁷ C'est ce statut que veut leur donner les promoteurs d'une proposition de loi réformant les recherches sur la personne, visant à fournir « *un cadre réglementaire adapté pour les recherches non interventionnelles, ou encore observationnelles, qui n'en ont aujourd'hui aucun, alors que la demande de telles études est croissante et que l'environnement international se modifie rapidement* ». Proposition de loi n° 1372 du 6 janvier 2009 relative aux recherches sur la personne, AN.

travail. Il s'agit de manipulations portant sur des *personnes vulnérables*, ce qui aurait justifié au moins la mise en place d'un contrôle extérieur aux promoteurs et investigateurs de l'expérimentation, sinon la consultation d'un comité de protection des personnes. Le comité d'éthique du CNRS avait recommandé d'être particulièrement prudent à l'égard des expérimentations sur les comportements qui peuvent faire courir un risque psychique lorsqu'elles s'appliquent à des sujets vulnérables, comme « les sujets en difficulté sociale, immigrants, prisonniers, toxicomanes »³⁸. Cette dimension semble avoir échappé aux initiateurs de la mesure, qui ne se sont pas vus comme des expérimentateurs, mais se sont comportés à l'égard des populations bénéficiaires de minima sociaux comme ils avaient l'habitude de le faire, c'est-à-dire en exerçant un contrôle sur leurs conditions de vie.

2.2.3 Quel résultat ?

Le résultat affiché par le rapport de synthèse se résume en une phrase, dont la simplicité et l'assurance vont assurer le succès : « *Le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est plus élevé que dans les zones témoins* ». Pour faire bonne mesure, les expérimentateurs garantissent la significativité de ce résultat : « *À ce jour, les données nécessaires au calcul du taux de retour à l'emploi sont disponibles pour 5 mois successifs (décembre, janvier, février, mars, avril). Quel que soit le mois considéré, le taux de retour à l'emploi sur les zones expérimentales est à chaque fois supérieur au taux sur les zones témoins, mais les écarts restent généralement dans l'intervalle de confiance, et ne sont pas statistiquement significatifs. Cumulés sur l'ensemble des mois connus, l'écart observé atteint 30% et est statistiquement significatif au seuil de 5 %* ». Les précautions de lecture qui suivent, assorties du renvoi à l'annexe méthodologique, ne suffiront pas à atténuer la force de ce propos, relayé sans relâche à toutes les étapes du processus législatif Rapportant l'expérimentation pour le budget 2009, le député Marc Laffineur reprend mot pour mot la conclusion : « *les effets du RSA sur le retour à l'emploi sont positifs mais demandent à être consolidés. À ce jour, les données nécessaires au calcul du taux de retour à l'emploi sont disponibles pour 5 mois successifs (décembre à avril). Sans sous-estimer les réserves de prudence qui doivent accompagner les données ci-après, il apparaît que quel que soit le mois considéré, le taux de retour à l'emploi sur les zones expérimentales est à chaque fois supérieur au taux sur les zones témoins. Des analyses complémentaires devront confirmer les résultats* »³⁹.

Mais entre temps, ce résultat, qui « demandait à être confirmé », avait été consolidé pour justifier la généralisation du dispositif. L'exposé des motifs du projet de loi, déposé le 3 septembre 2008, ne fait état d'aucun doute : « *Le projet de loi s'appuie sur les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Les départements et l'Etat ont pu expérimenter en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), un nouveau mécanisme d'intéressement à la reprise*

³⁸ *Réflexions sur éthique et sciences du comportement humain*, 23 février 2007, p. 20 et s. : « Un risque pour l'intégrité psychique existe chaque fois qu'un individu est soumis à des conditions pouvant altérer durablement son équilibre affectif (...). On peut citer parmi ces conditions à risque (...) l'exposition à des stimuli émotionnels ou aversifs, l'utilisation de leurres ou de distorsions de la réalité (réalité virtuelle), la mise en échec systématique, la mise en compétition ou en conflit avec d'autres personnes. »

³⁹ 16 octobre 2008, rapport fait au nom de la commission des finances de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009, (n° 1127), par M. GILLES CARREZ, Annexe n° 38, relations avec les collectivités territoriales, avances aux collectivités territoriales, Rapporteur spécial : M. Marc LAFFINEUR, Député.

d'activité. L'évaluation du dispositif repose notamment sur la comparaison d'une série d'indicateurs (taux d'emploi, taux de retour à l'emploi, etc.) permettant de comparer entre les zones tests, où les résidents bénéficient du revenu de solidarité active, et les zones témoins, où le droit commun continue de s'appliquer, les couples de zones tests et témoins étant sélectionnés de façon à assurer leur comparabilité. Près d'une année d'expérimentation apporte des informations positives, avec des taux d'emploi supérieurs de 30 % en moyenne à ceux que l'on constate dans les zones témoins. Ces données qui sont désormais consolidées et franchissent les seuils de significativité statistique sont tout à fait encourageantes. Elles sont présentées dans le rapport du comité d'évaluation annexé à ce projet de loi ».

On le sait aujourd'hui avec la remise du rapport final (Comité d'Évaluation des expérimentations, 2009), les résultats obtenus sont encore moins convaincants que ceux annoncés⁴⁰. Mais là n'est pas le problème. On voit bien que tout écart, même infime, aurait suffi à justifier une décision politique qui trouvait ailleurs sa raison d'être.

3. LA RAISON EXPÉRIMENTALE DANS L'ARÈNE POLITIQUE

Auréolé de son efficacité en matière d'incitation à l'emploi, le RSA est prêt à être présenté à la discussion publique⁴¹. Mais comme le terrain expérimental ne couvre qu'une partie du dispositif, c'est un syllogisme tronqué qui va structurer la discussion :

- 1) Il faut lutter contre la pauvreté
- 2) Le travail seul permet de lutter contre la pauvreté
- 3) **Le RSA incite au travail**
- 4) Donc, le RSA permet de lutter contre la pauvreté.

La troisième prémisse va former le cœur du raisonnement. Devant l'Assemblée nationale, où le projet était déposé, Martin Hirsch fournissait la *ratio decidendi* de l'action dès son propos liminaire de présentation : pourquoi adopter le RSA ? Parce qu'il favorise le retour à l'emploi (3.1). Le Parlement s'est ainsi trouvé pris au piège d'une expérimentation tronquée (3.2).

3.1 Le retour à l'emploi comme axe argumentatif

Dans sa présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale, Martin Hirsch, avec des accents lyriques, dessine une figure centrale, celle de l'assisté qui, grâce au RSA, accède au

⁴⁰ Le rapport final établi après 15 mois d'expérimentation, de janvier 2008 à mars 2009, est tout aussi positif que le bilan d'étape de septembre 2008 : « Le taux d'entrée en emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est en moyenne plus élevé que dans les zones témoins, mais l'écart varie assez fortement entre départements et selon les périodes ». Néanmoins, l'écart entre zones expérimentales et zones témoins, qui était de 30 % en moyenne sur les 5 premiers mois, n'est plus que de 9 % sur les 15 mois, à la limite de la significativité au seuil usuel de 5 % : « Le taux moyen d'entrée en emploi en zones témoins est de 3,1 %. L'écart entre zones expérimentales et zones témoins est de 0,28 point de pourcentage, soit un surcroît de 9 % du taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentant le rSa (...) la probabilité de se tromper en affirmant que l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi est supérieur à zéro est de 12 %, une valeur un tout petit peu élevée mais qui laisse néanmoins une place limitée à l'incertitude.»

⁴¹ Le calendrier de la discussion a été très court, le gouvernement ayant déclaré l'urgence sur le projet. Le projet de loi n° 1100 a été déposé le 3 septembre 2008, et renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Devant l'Assemblée nationale, la discussion s'est déroulée sur quatre jours du 25 septembre au 8 octobre, devant le Sénat en trois jours, (22, 23, 24 octobre). Après passage devant la commission mixte paritaire, le vote a été acquis à Assemblée nationale le 25 novembre 2008, puis le 27 novembre 2008 devant le Sénat. Les députés et sénateurs socialistes s'abstiendront au moment du vote.

statut de travailleur : « *Des femmes et des hommes se sont remis debout. En réformant les minima sociaux et les politiques d'insertion, nous ne nous attaquons pas à une cause désespérée. Bien au contraire, nous fondons nos espoirs sur ces initiatives multiples, réussies, volontaristes, pour leur donner une nouvelle cohérence, une plus grande puissance. Nous nous appuyons sur des résultats, sur des faits, sur des témoignages, sur des trajectoires, (...) et non sur une idéologie. Il s'agit des expérimentations réalisées sur le fondement des dispositions que vous avez votées en juillet dernier et dont les résultats intermédiaires vous ont été transmis dans un rapport du comité d'évaluation indépendant. Dans 33 départements volontaires, 46 zones expérimentales ont été comparées à autant de zones témoins. Ces territoires expérimentaux ont concerné plus de 100 000 allocataires du RMI. Le taux de retour à l'emploi dans les zones expérimentales est de 30 % supérieur au taux de retour à l'emploi dans les zones témoins. (...). Le comité d'évaluation a estimé que cet écart était statistiquement significatif et je me réjouis que des présidents de conseils généraux expérimentateurs en témoignent au sein de cet hémicycle* »⁴².

3.2 L'Assemblée au piège de l'expérimentation

Comment discuter un projet de loi dont la légitimité se pare des habits de la science ? La lecture des débats montre que, tous bords confondus, aucun parlementaire ne remet en cause la légitimité de l'expérimentation, et que les avis se partagent sur la *confiance* à accorder au résultat. Lorsqu'il est question de l'expérimentation, le débat vire à la confrontation de convictions, entre ceux qui croient en l'efficacité du RSA sur le retour à l'emploi (plutôt dans la majorité, avec des exceptions), et ceux qui n'y croient pas. C'est ce qui ressort de ces extraits d'interventions.

Christophe Sirugue (député socialiste) : « *Certes, j'ai lu le rapport d'étape présenté par M. Bourguignon et je me réjouis qu'il fasse état d'un accroissement moyen de 30 % du taux de retour à l'emploi des personnes ayant bénéficié du dispositif. Mais il précise que ces enseignements peuvent difficilement être généralisés à tous les départements, car, vous le savez, chaque département a élaboré son propre dispositif. (...). Que faut-il en penser, alors même que l'échantillonnage est assez réduit ? Il s'agit de 15 000 ménages à mettre en parallèle avec plus de 3 millions de personnes qui seront concernées par ces évolutions législatives. Un test aussi parcellaire fournit sans doute des raisons de se réjouir, mais procure des enseignements trop incertains pour prétendre, sans risque d'être contredit par l'avenir, que le RSA fonctionne.* »⁴³

« **Maurice Leroy** (député Nouveau Centre) : « *...comme mon collègue François Sauvadet, président du conseil général de la Côte d'Or, et comme mes trente autres collègues présidents de conseils généraux qui ont expérimenté le RSA, de toutes sensibilités politiques – et tant mieux s'ils sont majoritairement de gauche –, nous pouvons affirmer très clairement que le RSA, ça marche ! Oui, mes chers collègues, je puis témoigner, nous pouvons tous témoigner que le RSA incite bien au retour à l'emploi* »⁴⁴.

⁴² Deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008.

⁴³ A.N., Deuxième séance du 5 septembre 2008.

⁴⁴ AN, Séance du 6 octobre 2008.

M. Éric Doligé (sénateur UMP, rapporteur pour avis) : « (...) *Au total, la réforme qui nous est présentée s'appuie sur des expérimentations dont les résultats sont positifs. Elle vise à valoriser le retour à l'emploi, ce que nous devons saluer.* »⁴⁵

Jean-Pierre Godefroy (sénateur socialiste) : « *L'idée de faire précéder une grande réforme sociale d'expérimentations locales est très positive. (...) Ce qui l'est moins, c'est de ne pas avoir attendu la fin de ces expérimentations pour en proposer la généralisation (...). Cela aurait permis d'en faire une évaluation plus rigoureuse que celle dont nous disposons à ce jour. Le président du comité d'évaluation du RSA, M. François Bourguignon, a lui-même déclaré – et ses propos n'engagent bien sûr que lui –, dans Le Figaro du 9 septembre dernier, que « les premiers résultats obtenus étaient encore imprécis et provisoires », et que l'« on a besoin de plus d'observations pour parvenir à une conclusion définitive. C'est pourquoi il est impossible, à ce stade, d'en extrapoler un résultat national.* »⁴⁶

« **Hervé Mariton** (député UMP) : « (...) Par ailleurs, monsieur le haut-commissaire, pour ceux d'entre nous qui croient aux vertus de l'expérimentation, nous vous remercions d'avoir lancé l'an dernier l'expérimentation du revenu de solidarité, comme l'a rappelé le rapporteur du moment, Dominique Tian. Cette expérimentation a permis de tirer quelques enseignements. Mais, vous le savez, beaucoup, y compris parmi ceux chargés de proposer la synthèse de cette expérimentation, considèrent que tous les enseignements n'en ont pas été tirés, qu'une conclusion hâtive a été rendue et, qu'au fond, il s'agit d'un mauvais exemple de ce que l'expérimentation peut apporter au processus de décision publique, au processus législatif. »⁴⁷

Malgré l'apparence scientifique du débat, la discussion reste bien politique. Il ne s'agit pas de conclure sur l'efficacité, mais de soutenir une ligne argumentative qui doit permettre de fonder, en raison, une décision. Il est d'ailleurs significatif que pour dépasser la critique récurrente de l'insuffisante durée de l'expérimentation, Martin Hirsch se soit finalement rangé à un tout autre motif, l'urgence économique, qui concerne cette fois les travailleurs pauvres : « *Nous aurions souhaité poursuivre les expérimentations, mais nous devons passer à l'acte immédiatement, y compris pour celles et ceux qui touchent le Smic. Comme vous l'avez dit fort justement, ce sont les plus fragiles qui sont les premiers pénalisés lorsque la conjoncture est difficile. C'est pour éviter que ceux-ci ne soient laissés pour compte que nous mettons les bouchées doubles en généralisant aussi rapidement que possible le RSA afin de lui donner un nouveau souffle.* »⁴⁸

La raison expérimentale ne s'est donc pas substituée à la décision politique, et elle ne le pouvait pas. **Le vote de la loi RSA ne vaut pas validation d'une thèse scientifique, mais exprime la position d'une majorité parlementaire. Pour autant, l'efficacité rhétorique du recours à l'expérimentation a été bien réelle, et elle a touché tous les bancs de l'Assemblée.** L'adhésion pratiquement sans critique au principe du recours à ce type d'observation, la rareté des objections sur le choix de l'objet de l'expérimentation, sont autant de raisons de s'inquiéter de l'irruption sur la scène politique de cette forme de justification. Mais il existe un autre risque, celui de la colonisation de la recherche académique. C'est sur ce dernier point que nous voudrions conclure.

⁴⁵ Sénat, séance du 22 octobre 2008.

⁴⁶ Même séance.

⁴⁷ A.N. Troisième Séance du 25 septembre 2008

⁴⁸ A.N Séance du 6 octobre 2008

POUR CONCLURE : LA RECHERCHE, AU-DELÀ DE L'EXPÉRIMENTATION

Si le protocole expérimental qui a entouré le RSA soulève bien des questions, les études qui l'ont accompagné nous offrent quant à elles des raisons d'espérer. En effet, outre l'expérimentation proprement dite, deux études ont été réalisées, qui figurent en annexes du rapport d'étape : une enquête monographique réalisée dans 5 départements, (annexe 3) et une enquête qualitative réalisée auprès des bénéficiaires (annexe 4). Leur orientation est classiquement évaluative, l'une s'attachant à la dimension institutionnelle des politiques locales, l'autre aux opinions des allocataires.

S'interroger sur le fonctionnement des politiques locales

Dans leur étude monographique sur cinq départements, les chercheurs du LAPSS et du LERFAS se sont situés en observateurs de la mise en œuvre de la politique sociale, sans entrer dans la problématique de l'incitation au travail (LAPSS, LERFAS, 2008) : « l'étude n'a pas pour objet de se prononcer sur les effets incitatifs ou non de ce complément de revenu, mais de recueillir la manière dont les départements mobilisent les différents éléments de leur stratégie ». En déplaçant le regard sur les pratiques des opérateurs, les auteurs de l'étude transformaient en objet de recherche ce qui n'était qu'un « biais » dans le modèle expérimental, à savoir la diversité des intérêts poursuivis dans les départements et des moyens mis en œuvre. L'étude s'intéresse ainsi à la communication adoptée par les départements auprès des publics concernés, et montre qu'elle a été pour le moins « prudente », pour ne pas dire opaque, ce qui contredit la logique « incitative » imputée au dispositif. En effet, pour être placés en situation de choix, les intéressés auraient dû disposer d'une information complète sur la portée de chaque option. On apprend également que les modalités d'accompagnement, individualisés sous forme de contrats, sont restées dans l'ensemble éloignées du monde des entreprises. Les objectifs eux-mêmes ne se limitaient pas à la reprise d'activité, mais étaient parfois plus larges (modifier l'action des référents, assurer la prévisibilité des revenus...). Les aspects organisationnels ont également été pris en compte, comme le partenariat entre les différents opérateurs (Conseil général, État, CAF, MSA), les instances de pilotage, les moyens humains mobilisés, les choix effectués pour la conduite des expérimentations... Bref, comme l'indiquent les auteurs de l'étude, l'ensemble du dispositif s'est inscrit dans la continuité des réorganisations déjà engagées dans le processus de décentralisation du RMI. Dans un contexte prévisible de tension sur les inscriptions au titre du RSA, qui entre en vigueur au 1^{er} juin 2009, cet axe d'analyse, qui s'intéresse aux modalités concrètes de versement des allocations, apporte de précieuses informations sur la dimension opérationnelle du dispositif.

Se préoccuper des attentes et des conditions de vie des personnes

L'enquête qualitative réalisée par le CREDOC auprès d'un échantillon des différents publics concernés par le RSA s'est tournée vers une question que l'expérimentation avait laissée de côté, celle des opinions du « matériau » humain que représentent les allocataires (CREDOC, 2008). L'enquête a pris la forme d'entretiens individuels sur 5 départements (90), et de réunions de bénéficiaires dans ces mêmes départements (10). Les axes choisis sont tout autres que ceux qui ont été placés centre des débats parlementaires. Loin de voir dans

l'allocataire un fraudeur potentiel, les enquêteurs se sont posés des questions simples autour des personnes : quels sont leurs besoins, quelle image ont-ils du RSA, quelle perception ont-ils eue de sa mise en oeuvre? En pivotant le regard sur les conditions de vie de la personne, l'enquête donne une autre vision de l'emploi en situation de précarité. Se dévoilent les événements personnels, l'absence de proposition d'emploi, le « mur des difficultés pratiques » pour l'accès au travail, la complexité des modes de calculs d'allocations (RMI aussi bien que RSA), génératrices d'incompréhension et d'incertitude. Surtout, les allocataires sont bien loin de se situer dans l'alternative entre travail et assistance que leur prêtent les modèles : s'ils « refusent l'assistanat », ils n'en sont pas moins « attachés aux aides et droits associés à leur statut, même s'ils reprennent un emploi ». La préoccupation qui se fait jour est celle de la régularité et de la certitude du versement des allocations, comme complément de salaire. Bref, s'exprime un besoin de sécurité et de prévisibilité que partagent tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenu.

Chassée par l'expérimentation, la problématique du travailleur pauvre revient par la fenêtre. Les mots pour en parler ne sont plus les mêmes que ceux qui émaillent l'expérimentation, (trappe à pauvreté, assistance, incitation au travail), mais d'autres, qui appartenaient au vocabulaire du RSA dans sa conception initiale, avant d'être renvoyés à l'arrière plan (allocation universelle, impôt négatif)⁴⁹. Les questions que pose aujourd'hui l'entrée en vigueur de RSA sont d'une nature bien différente de celles que les expérimentateurs avaient en tête : dans quelle mesure les salariés non allocataires seront informés de leur droit au RSA ? Comment les caisses d'allocation familiales vont-elles intégrer cet afflux de bénéficiaires ? Comment gérer au long cours une allocation qui varie par définition en fonction des revenus ? Quelle influence l'allocation aura-t-elle sur la politique salariale ? On peut parier que toutes ces questions resurgiront à brève échéance, et avec elles, les demandes publiques d'évaluation *ex post* du dispositif.

⁴⁹ Le rapport Daubresse du 18 septembre 2008, préc., indiquait ainsi liminairement que le RSA « s'inscrit plus généralement dans une réflexion sur le remplacement du système complexe des minima sociaux par une allocation universelle dégressive que l'on peut rattacher à celle sur l'« impôt négatif » ou le « dividende universel », avec cette spécificité que la valorisation de l'activité est ici systématiquement recherchée ».

BIBLIOGRAPHIE

- ABJIHT V. BANERJEE, ESTHER DUFLO, 2008, « *The experimental Approach to Development Economics*, » MIT, Department of Economics, and Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab., *BER Working Paper* no. 14467, novembre, disponible à l'adresse <http://www.nber.org/papers/w14467>.
- ALLEGRE GUILLAUME, 2008, *L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi, questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines*, Document de travail de l'OFCE, n°2008-22.
- ANNE DENIS, L'HORTY YANNICK, 2008, « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi », *document de travail* du Centre d'Études de l'Emploi n°106, octobre.
- ANNE DENIS, L'HORTY YANNICK, 2002, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Économie et Statistique*, n°357-358. Commentaire de Michel Dolé du Cerc, « un travail opportun, à utiliser avec précaution », suivi d'une courte réponse des auteurs.
- BANERJEE AND AL., *Making Aid Work*, MIT Press
- BIAIS BRUNO, RULLIERE JEAN-LOUIS, 2003, « Approches expérimentales en économie et en finance », *Lettre du département Sciences de l'Homme et de la société*, CNRS, n° 66.
- BOURGUIGNON FRANÇOIS, 2009, « Savoirs contre pauvreté ! », *Libération* du 12 janvier.
- CAS, 2009, « Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ? », *Note de veille* n° 128, mars.
- COMITE D'EVALUATION DES EXPERIMENTATIONS, 2009, *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa*, mai.
- COMITE D'EVALUATION DES EXPERIMENTATIONS, 2008, *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa*, septembre (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000607/0000.pdf>).
- COMMISSION FAMILLES, VULNERABILITE, PAUVRETE, 2005, « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », *15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, avril.
- COUTROT THOMAS, EXERTIER GEORGES, 2001, « La loi des grands noms... ou quand le 'non-emploi' efface le chômage », *L'année de la régulation*, vol. 5.
- CREDOC, 2008, « Enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSA, anciennement au RMI et à l'API, et de ceux qui n'ont pas pu y recourir », *Rapport d'étape du Comité d'Evaluation des expérimentations*, Annexe 4.
- CREPON BRUNO, DEJEMEPPE MURIEL, GURGAND MARC, 2005, « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », *Connaissance de l'emploi* n°20, Centre d'Études de l'Emploi, septembre.
- DEATON ANGUS, 2007, « Evidence-Based Aid must not Become the latest in a long String of Developments Fads », in A.V. Banerjee and al., *Making Aid Work*, MIT Press, p. 60-61.
- DESCHAMPS MARC, MARTY FREDERIC, 2009, « L'analyse économique du droit est-elle une théorie scientifique du droit ? », à paraître, *Revue de la Recherche Juridique, Droit Prospectif*, Cahiers de Méthodologie Juridique.
- DESROSIERES ALAIN, 2008, « Analyse des données et sciences humaines: comment cartographier le monde social ? », *Journ@l Electronique d'Histoire des probabilités et de la Statistique*, vol. 4, n°2, décembre, p. 55.
- DESROSIERES ALAIN, 2006, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques. Paradoxes et controverses à propos de la quantification », *Prisme* n° 7, avril, Centre Cournot pour la recherche en économie, p. 17-19.
- GAZIER BERNARD, 2008, « Faut-il des travailleurs pauvres ? », *Prisme* n° 14, Centre Cournot pour la recherche en économie, décembre, p. 34.
- GOULD STEPHEN J., 1984, *Quand les poules auront des dents ; réflexions sur l'histoire naturelle*, Fayard pour la traduction française.
- GOULD, STEPHEN J., 1983, *La mal-mesure de l'homme*, Ramsay (augmenté à l'occasion de sa réédition en 1997 chez Odile Jacob).

LABORATOIRE D'ANALYSE DES POLITIQUES SOCIALES ET SANITAIRES, LABORATOIRE ETUDE, RECHERCHE, FORMATION, EN ACTION SOCIALE, 2008, « La mise en œuvre de l'expérimentation du RSA à partir des enquêtes qualitatives réalisées dans cinq départements », *Rapport d'étape du Comité d'Evaluation des expérimentations*, Annexe 3.

LAROQUE GUY, SALANIE BERNARD, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et statistique*, n° 331.

MARC CELINE, THIBAUT FLORENCE, 2009, *Scénarios exploratoires de mise en place du Revenu de Solidarité active – l'apport du modèle Myriade*, Communication à l'AES.

MAUSS, MARCEL, 1971, « La sociologie : objet et méthode » dans « Essais de sociologie », Éditions de Minuit (reprise de l'article « sociologie » de la *Grande Encyclopédie*, vol. 30, Société anonyme de la Grande Encyclopédie, Paris, 1901 par Paul Fauconnet et Marcel Mauss).

MICHALOPOULOS C., TATTRIE D., MILLER C., ROBINS P.K., MORRIS P., GYARMATI D., REDCROSS C., FOLEY K., FORD R., 2002, *Making work Pay*, Final Report on the Self-Sufficiency Project For Long-Term Welfare Recipients, Social Research and Demonstration Corporation.

MILL JOHN-STUART, 1889, *Système de logique déductive et inductive*, troisième édition, T. 2, Paris, Alcan.

MIRAU CHLOE, 2002, « L'affaire Laroque-Salanie, une controverse avortée en matière d'expertise économique et sociale », *Genèses* n°49.

PEARSON KARL, MOUL MARGARET, 1925, « The Problem of alien Immigration into Great Britain, illustrated by an Examination of Russian and Polish Jewish Children », *Annals of Eugenics*, n°1, p.5.

PIKETTY THOMAS, 1998, « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n°132-133.

RODRIK DANI, 2008, « The new Development economics: we shall experiment, but how shall we learn? », J-F. Kennedy, *School of Government*, Harvard University, revised Paper for the Brookings Development Conference, juillet.

STERDINIAK HENRI, 2000, « Économétrie de la misère, misère de l'économie », *Revue de l'OFCE* n°75.

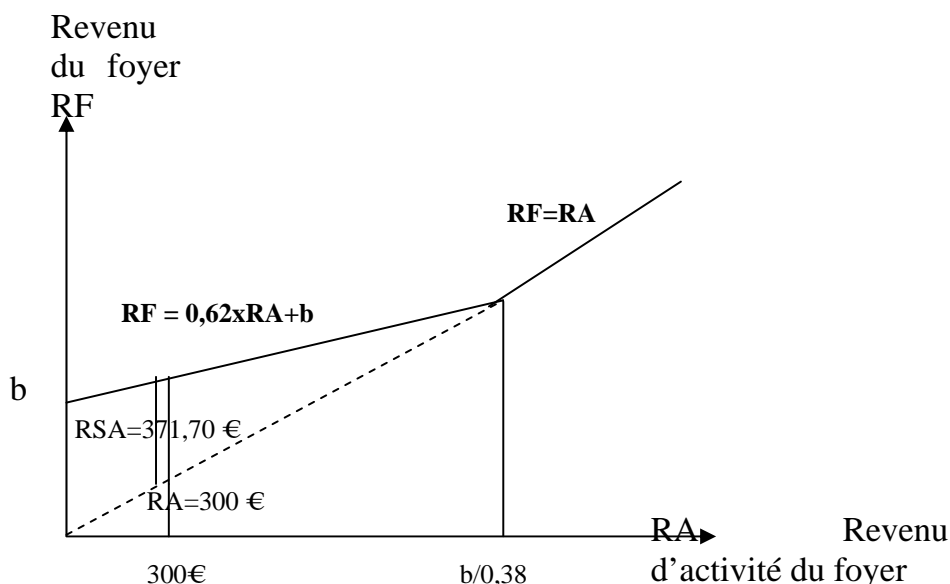
VILLERME LOUIS RENE, 1971, *Etat physique et moral des ouvriers*, extraits des deux tomes parus en 1840 chez Renouard, Coll. 10/18.

VIVERET PATRICK, 1990, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

WEBER MAX, 1919, *Le métier et la vocation de savant*, trad. de l'édition posthume de *Wissenschaft als Beruf*, in Weber Max, 1963, « Le savant et le politique », Coll. 10/18.

ANNEXE

RSA = (Montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) – (Ressources du foyer + forfait d'aide au logement).



Nombre d'enfant(s)	Montant forfaitaire	
	Vous vivez seule	Vous vivez en couple
0	454,63 €	681,95 €
1	681,95 €*	818,34 €
2	818,34 €*	954,73 €
Par enfant en plus	181,85 €*	181,85 €

* Le montant peut être majoré par exemple en cas de présence d'un enfant de moins de 3 ans et si vous vivez seul(e).

Les aides au logement sont prises en compte de manière forfaitaire. Si vous recevez une aide au logement, ou si vous n'avez pas ou plus de charges de logement, votre RSA sera réduit d'un montant forfaitaire de 54,56 € pour une personne seule, 109,11 € pour 2 personnes et 135,03 € pour 3 personnes ou plus.

Application sur un exemple emprunté à la CAF (www.caf.fr) : le foyer est composé d'une personne qui vit « seule » avec un enfant âgé de 6 ans à charge. Son revenu d'activité est de 300 € par mois et elle perçoit une allocation de Soutien familial de 87,14 €. Elle bénéficie par ailleurs d'une aide au logement.

Selon la formule ci-dessus, $RSA = (681,95 + 0,62 \times 300) - (300 + 109,11 + 87,14) = 371,70 \text{ €}$ Soit $RF = 300 + 371,70 = 671,70 \text{ €}$

En utilisant le graphique ci-dessus, $b = \text{montant forfaitaire} - (\text{ressources du foyer autres que d'activité} + \text{forfait d'aide au logement}) = 681,95 - (87,14 + 109,11) = 485,70 \text{ €}$ Soit $RF = 0,62 \times 300 + 485,70 = 671,70 \text{ €}$

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 118** *Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA*
DENIS ANNE, YANNICK L'HORTY
mai 2009
- N° 117** *Dépendance interentreprises et inégalités d'emploi : Hypothèses théoriques et tests empiriques*
CORINNE PERRAUDIN, HELOÏSE PETIT, NADINE THEVENOT, BRUNO TINEL, JULIE VALENTIN
mars 2009
- N° 116** *Mesurer la pauvreté et la ségrégation en Île-de-France : une approche capabiliste*
ÉLISABETH TOVAR
mars 2009
- N° 115** *Case Management Services for Jobseekers. International comparisons: Sweden, the Netherlands and the United Kingdom*
NATHALIE GEORGES, NICOLAS GRIVEL, DOMINIQUE MEDA
mars 2009
- N° 114** *The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies?*
OANA CALAVREZO, RICHARD DUHAUTOIS, EMMANUELLE WALKOWIAK
février 2009
- N° 113** *Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement*
CHRISTIAN BESSY, GUILLEMETTE DE LARQUIER
janvier 2009
- N° 112** *Aléas de carrières des seniors et impact sur les retraites*
KARINE BRIARD, CINDY DUC, NAJAT EL MEKKAOUI DE FREITAS, BERANGERE LEGENDRE, SABINE MAGE
janvier 2009
- N° 111-2** *Do Women Choose to Work in the Public and Nonprofit Sectors? Empirical Evidence from a French National Survey*
MATHIEU NARCY, JOSEPH LANFRANCHI, DOMINIQUE MEURS
janvier 2009
- N° 111-1** *Les femmes choisissent-elles d'aller dans le public et l'associatif ? Le cas de la France*
MATHIEU NARCY, JOSEPH LANFRANCHI, DOMINIQUE MEURS
janvier 2009
- N° 110** *Les fusions-acquisitions conduisent-elles à une augmentation du recours à l'intérim ?*
MATTHIEU BUNEL, RICHARD DUHAUTOIS, LUCIE GONZALEZ
décembre 2008