



HAL
open science

L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques

Nadia Okbani

► **To cite this version:**

Nadia Okbani. L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques. RT6, Politiques sociales, protection sociale, solidarités, Working papers, 2013, pp.en ligne. halshs-00817767

HAL Id: halshs-00817767

<https://shs.hal.science/halshs-00817767>

Submitted on 25 Apr 2013

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

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

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

L'évaluation des expérimentations du RSA :
entre légitimation de l'efficacité et
usages politiques

Nadia Okbani (Centre Emile Durkheim, Science Po
Bordeaux)

nadiaokbani@yahoo.fr

n° 2013-1

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rt6-afs.org

L'évaluation des expérimentations du RSA :
entre légitimation de l'efficacité et usages politiques

Nadia Okbani (Centre Emile Durkheim, Science Po Bordeaux)

Les politiques sociales visent à assurer des formes de cohésion sociale. Elles font l'objet de nombreuses controverses et sont soumises à une forte exigence de légitimation étant donné que les dits-payeurs ne sont généralement pas les bénéficiaires de ces aides (Rosanvallon, 1995). L'évaluation des politiques sociales semble apporter aux pouvoirs publics une meilleure lisibilité des effets de leur intervention. Elle contribue à réformer la manière d'élaborer et de conduire les politiques notamment en garantissant des formes de légitimation par les résultats de l'action publique, les *outputs* (P.Laborier, 2010). Cependant on peut s'interroger sur le rôle joué par l'évaluation dans la diffusion du référentiel d'activation des politiques sociales et sur l'analyse de ses effets sur les bénéficiaires. Ici, le référentiel est entendu comme une représentation de la réalité (des problèmes, de ses conséquences et des solutions envisageables) sur laquelle repose une politique et ses objectifs, induisant une certaine conception de la place et du rôle du domaine concerné dans la société (Muller, 2004). Il convient d'analyser en quoi l'évaluation peut contribuer à légitimer ce référentiel d'action en apportant une preuve de l'efficacité de l'intervention publique qui en découle. Ce qui revient à comprendre en quoi l'évaluation constitue un instrument d'action publique c'est à dire « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes & Le Galès, 2005, p13).

La mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active (RSA) a fait l'objet d'une forte attention portée à l'évaluation, jusqu'ici relativement peu institutionnalisée en France (Duran & Monnier, 1992; Spenlehauer, 1998; Jacob, 2005). Dans cette perspective, l'évaluation des expérimentations du RSA (2008) est particulièrement intéressante à analyser pour mieux comprendre comment ce dispositif d'activation de la protection sociale s'est légitimé et mis en œuvre. Ce papier vise à interroger la place cette évaluation dans l'acceptation du RSA en analysant ses conditions de réalisation, la preuve de l'efficacité du dispositif qu'elle fournit et ses usages dans la conduite de l'action publique.

Ce travail est basé sur une recherche menée en 2009 sur les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA¹. Il est nourri par une analyse de documents officiels (sur le RSA, les expérimentations et leur évaluation) et d'une trentaine d'entretiens auprès de chefs de projet RSA de Conseils Généraux expérimentaux, de professionnel de la CNAF et d'un membre du Haut commissariat aux solidarités actives. Ce papier se base sur une analyse des évaluations du RSA et sur des travaux en cours sur l'institutionnalisation de

¹ Dans le cadre d'un mémoire de recherche de Master 2, mené en 2009, sous la Direction de Robert Lafore

l'évaluation des politiques sociales au sein de la branche famille de la sécurité sociale².

Dans une première partie nous montrerons en quoi la conception du RSA s'inscrit dans le référentiel d'activation de la protection sociale. Dans une seconde partie nous nous intéresserons aux expérimentations du RSA et à leur évaluation. Nous analyserons le contexte politique de leur mise en œuvre. Puis, nous essayerons de comprendre en quoi la phase expérimentale du dispositif et la méthode d'évaluation expérimentale utilisée, compromis entre le politique et le scientifique, ont constitué des vecteurs de légitimation ce référentiel d'activation axé sur l'incitation financière à la reprise d'emploi. Enfin, dans une dernière partie nous mettrons en évidence en quoi l'évaluation est venue apporter preuve de l'efficacité du RSA et du principe d'activation par des arguments techniques et rationnels qui ont été fortement repris dans le discours politique légitimant sa généralisation.

I- Le RSA, dispositif d'activation visant un triple objectif

Revenons tout d'abord sur la particularité du lancement du RSA pour mieux comprendre dans quelles mesures il s'inscrit dans les dispositifs issus des référentiels cognitifs d'activation de la protection sociale. Depuis une trentaine d'années, les mécanismes de solidarité caractérisant le système de protection sociale français ne cessent de connaître des évolutions diverses et parfois paradoxales mettant l'accent sur la responsabilité individuelle et les effets pervers des prestations sociales (Elbaum, 2007). Un phénomène d'« activation » de la protection sociale se développe en France comme en Europe (Barbier, Sylla, & Eydoux, 2006; Barbier, 2002a, 2008). Pour reprendre la définition de J.-C. Barbier « *il y a activation quand est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité).* » (2002, p.308). Bien que la Commission Européenne n'ait jamais reçu de compétence législative en matière de protection sociale, on observe des formes de convergence (Hassenteufel, 2005) des politiques sociales au sein de l'Union Européenne avec des adaptations nationales du fait de la dépendance au sentier. La « stratégie coordonnée pour l'emploi » et la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), fondées sur un socle normatif très général, affirment notamment un petit nombre de grands principes censés constituer un « modèle social européen » (Palier, 2001). Ce modèle, traduit en normes

² Recherches menées dans le cadre d'un doctorat de science politique depuis 2011, sous la direction de Thierry Berthet et Robert Lafore.

«opérationnelles », trouve sa rationalité dans un *policy mix* devenu universel en matière de politique économique et basé sur le paradigme néolibéral (Barbier, 2002b). Cela prend forme par la diffusion progressive, de manière plus ou moins formelle, de politiques sociales orientées vers l'incitation à l'emploi au sein des différents États membres.

En France, après vingt ans de Revenu Minimum d'Insertion (RMI), la question des «trappes d'inactivité », les insuffisances supposées du mécanisme de l'intéressement et l'augmentation de la précarité de l'emploi mettent à jour les limites du système que certains considèrent comme élément perturbateur du marché du travail. Les résultats peu probants des «améliorations» du RMI, l'ostensible croissance de son nombre de bénéficiaires et de travailleurs pauvres ainsi que les controverses autour des « effets désincitatifs » qui l'accompagnent, contribuent à façonner l'idée sous-jacente d'une politique sociale trop généreuse qui risquerait d'encourager l'inactivité.

Construit sur la base des questionnements soulevés dans le rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, 2005), le RSA a été élaboré en réponse aux insuffisances d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et sur un cadre conceptuel qui se veut novateur (Borgetto & Lafore, 2009). Le RSA poursuit un triple objectif. Il se veut distributif, luttant contre la pauvreté des travailleurs à bas salaires («travailleurs pauvres») ; incitatif, créant un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à la reprise d'emploi ; et de simplification, rendant plus lisible le système de solidarité. Ce nouveau minimum social remplace le RMI pour les personnes sans activité professionnelle (RSA socle), l'allocation parent isolé (API) pour les monoparents sans activité (RSA majoré) et les anciens dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi pour les «travailleurs pauvres» (intéressement et déduction de la Prime Pour l'Emploi³) dont les revenus du travail sont faibles (RSA activité). Les conditions d'éligibilité au RSA dépendent notamment de la composition familiale du foyer, des revenus et du statut professionnel des demandeurs. Le RSA fusionne dans un même dispositif deux minima sociaux, l'un lié à la famille (API), l'autre lié à l'inactivité (RMI), et deux compléments de revenus liées à l'activité professionnelle (la reprise ou au maintien dans l'emploi : intéressement et PPE) faisant appel à des valeurs ou «philosophies de prestation » très différentes. Le RSA vient donc changer les repères de la société sur les notions de minima sociaux, de norme d'emploi, d'incitation à la reprise d'emploi (Marc & Thibault, 2009, p. 54), en

³ Le RSA étant déduit de la Prime pour l'emploi « Pour les impositions établies au titre de 2009 et des années suivantes, le montant total de la PPE accordée au foyer fiscal est minoré des sommes perçues au cours de l'année civile par les membres de ce foyer fiscal au titre du RSA, à l'exclusion des montants correspondant à la différence entre le montant forfaitaire du RSA (dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge) et les ressources du foyer prises en compte pour apprécier le droit au RSA » sur le <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/informations-pratique>, consulté le 10 mai 2010

intégrant notamment les monoparents sans activité dans le dispositif d'activation⁴.

Le volet activité du RSA constitue une des nouveautés du dispositif. Il est porteur de l'incitation financière à la reprise d'emploi car il donne la possibilité de cumuler, de façon pérenne (contrairement à l'intéressement), revenu du travail et complément d'activité pour que la reprise d'activité soit *a priori* synonyme d'augmentation de ressources⁵. Il traduit la tendance européenne d'activation des politiques sociales vers un *soft workfare* à la française, induit par la dépendance au sentier. Le RSA s'inscrit dans la logique de mise en emploi des bénéficiaires de minima sociaux, rendant clairement perméable la frontière entre politiques sociales, politiques de l'emploi et politiques fiscales. Il traduit des modifications profondes des objectifs et des principes de l'action sociale et du traitement de la pauvreté. Le RSA ne vise non plus seulement à répondre à un besoin (obtenir des moyens de subsistance) mais à modifier les comportements supposés être à l'origine de cette situation de besoin (Gomel & Serverin, 2011, 2012). Il est construit sur la base du présupposé que les bénéficiaires de minima sociaux ne reprennent pas d'emploi car ils n'ont pas d'intérêt financier à le faire. Cette interprétation renvoie à un courant d'économistes néo-classiques qui accorde aux acteurs une rationalité quasi-totale, partant du présupposé implicite que la décision de travailler résulte d'un arbitrage individuel entre les revenus sociaux et les revenus du travail (Gomel & Serverin, 2009). L'élaboration du RSA est révélatrice d'un changement dans le référentiel des politiques de traitement de la pauvreté. Il instaure l'incitation financière à la reprise d'emploi comme théorie de l'action, diffusée comme modèle pertinent de lutte contre la pauvreté et la « dépendance » de l'aide sociale. Pour simplifier, la conception de la régulation se construit de la manière suivante : il faut lutter contre la pauvreté - seul le travail permet de lutter contre la pauvreté - les personnes en situation de pauvreté ne travaillent pas ou pas assez pour sortir de la pauvreté - il faut inciter au travail pour changer les comportements et favoriser la sortie de la pauvreté - le RSA incite au travail - donc, le RSA permet de lutter contre la pauvreté.

L'émergence du RSA a soulevé de nombreux débats dans le milieu politique au sein des différents partis politiques. Si un consensus s'accordait à dire qu'il fallait réformer le RMI, la question de la forme de ce changement restait controversée. Martin Hirsch, alors Haut-Commissaire aux solidarités actives, propose d'expérimenter le RSA, conformément à ses préconisations antérieures de réforme du RSA et du développement des expérimentations sociales⁶. Nous allons

⁴ Comme cela a pu être le cas au Etats Unis aux origines du *workfare* (Barbier, 2008, p.3)

⁵ L'idée étant que pour un euro de salaire gagné, le RSA diminue de trente-huit centimes et non pas de un euro comme c'était le cas pour le RMI.

⁶ Martin Hirsch était le président de la Commission, en tant que président d'Emmaüs France. Le rapport (*Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, 2005, p.23-37) présente comme résolution (n°2) la nécessité de réformer le RMI et de travailler à l'élaboration du RSA permettant de cumuler revenus minimal et revenu du travail pour les travailleurs pauvres. Il présente également une résolution (n°13) visant à développer l'innovation et l'expérimentation sociale. (p.96-100)

voir comment s'est déroulée cette expérimentation et ce en quoi elle a contribué à légitimer une théorie de l'action.

II- Les expérimentations du RSA et la méthode d'évaluation expérimentale, instruments scientifiques ou politiques ?

L'expérimentation, rendue possible en France par les deux réformes constitutionnelles de 2003⁷, constitue, pour la puissance publique, une modalité de mesure de la rationalité de la norme législative ou réglementaire évaluée préalablement ou postérieurement à son édicton (Gomel & Serverin, 2011). Les expérimentations du Revenu de Solidarité Active (RSA), prévues dans la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA), constituent la première initiative de cette ampleur en France. Elles viennent illustrer les mutations en cours dans la manière d'élaborer et de légitimer les politiques sociales.

L'expérimentation conçue comme une étape stratégique de la généralisation

Avant de passer à l'analyse des enjeux politiques de la méthodologie d'évaluation utilisée (problématisation restrictive et temps d'expérimentation limité), nous allons revenir sur les conditions du lancement de cette expérimentation et de son évaluation pour mieux comprendre les objectifs politiques qu'ils poursuivent. Dans le cas du RSA, une administration de mission a été créée - le Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté - fonctionnant comme un « entrepreneur politique » dont la raison d'être était la création du RSA avant fin 2008. Le *Livre vert vers un revenu de solidarité active* (Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p.10), reprend une partie de la lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au Haut-Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté : « *Nous souhaitons que le revenu de Solidarité Active soit créé à la fin de l'année 2008 et si possible avant* ». Le Haut-Commissariat, justifie le détour expérimental en précisant qu'il « *permet d'apporter des enseignements précieux pour l'élaboration de cette réforme : il teste la capacité d'acteurs différents à se coordonner sur un projet commun qui concerne aussi bien l'accompagnement social que l'insertion professionnelle; il donne des éléments de réponse aux multiples questions de faisabilité technique, de calcul et de versement d'une prestation nouvelle; il fournit des connaissances précises sur les comportements des acteurs; il produit des données solides sur les coûts et les économies générés par le nouveau dispositif en fonction des conditions de retour vers l'emploi ; il permet de mieux identifier les autres obstacles au retour à l'emploi et la manière d'y apporter des réponses sur mesure; il donne des éléments de comparaison entre les territoires concernés par l'expérimentation et ceux qui ne le sont pas, soumis à évaluation par un comité indépendant.* » (Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p.5). La phase expérimentale a

⁷ Deux réformes constitutionnelles formalisent juridiquement la possibilité d'expérimenter des dispositifs : - l'article 37-1 relatif à l'organisation décentralisée de la République permet une rupture temporaire du principe d'égalité - l'article 72 donne la possibilité aux collectivités territoriales d'expérimenter.

donc été conçue comme étape de la généralisation permettant de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Elle ne visait pas particulièrement à vérifier la pertinence d'une théorie de l'action mais devait apporter des éléments factuels sur sa faisabilité et son efficacité pour la conforter, grâce à l'appui d'un comité d'évaluation indépendant. La démarche contribuait à légitimer le dispositif par les *outputs* auprès des élites politiques et des acteurs de terrain.

Dans les textes (loi TEPA), l'expérimentation annoncée devait se dérouler sur trois ans. Dans les faits, pour le Haut-Commissariat, elle n'était pas prévue pour durer aussi longtemps. Il y avait une volonté préméditée de faire voter la loi en 2008. Un choix stratégique a été fait de présenter la démarche comme devant durer trois ans pour assurer l'adhésion des acteurs et apporter des éléments de légitimation pour le vote de la loi. Un conseiller de Martin Hirsch⁸ explique, concernant les expérimentations du RSA, « *Cela nous a compliqué la vie, dans un sens où, comme nous avons l'optique de généraliser, on a dû interrompre l'expérimentation [...] si on la gardait trop longtemps, on aurait plus la ressource, le temps suffisant pour généraliser le RSA. Pour nous ce n'était carrément pas envisageable de parler de RSA en deuxième partie de quinquennat, on n'y croyait pas [...]. On savait d'emblée que cela ne durerait pas trois ans, mais il fallait dire trois ans pour susciter l'adhésion. Cela n'aurait pas duré plus de deux ans, mais si nous l'avions annoncé pour 6 mois, cela n'aurait eu aucun effet.* ». L'objectif politique de cette expérimentation était clair, c'était de faire passer la loi sur le RSA vingt ans après celle du RMI.

Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure, après des évaluations mitigées sur l'expérimentation, le Haut-Commissariat aurait pu revenir sur ses pas, décaler voire même annuler la réforme pour laquelle il avait été mandaté. Les résultats de l'expérimentation intermédiaire (même peu significatifs et fortement contestables) apportant la preuve de l'efficacité du RSA par rapport au RMI, la place d'entrepreneur politique du Haut-commissariat et le calendrier symbolique a fonctionné comme une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon, 1984; Ravinet, 2010) pour mettre le RSA à l'agenda politique et faire voter la loi. Cette situation interroge sur la recevabilité de la démarche expérimentale, de l'évaluation et du dispositif si la généralisation était déjà prévue et si l'on ne tient pas compte de son évaluation « finale », sortie après le vote de la loi.

L'évaluation des expérimentations du RSA : en tension entre méthodes scientifiques objectifs et politiques

Le recours à l'expérimentation ne préjuge pas a priori des méthodes d'évaluation à mettre en œuvre. Pour autant, les méthodes d'évaluation expérimentales introduites par

⁸ Conseiller de Martin Hirsch au Haut-commissariat aux solidarités actives (entretien réalisé en Juin 2009)

les économistes⁹ et visant à comparer une population test à une population témoin, semblent prendre le dessus sur d'autres formes d'évaluations d'impact (Barbier & Matyjasik, 2010; Gomel & Serverin, 2011). Utilisées depuis longtemps par les sciences dures, les méthodes d'évaluation expérimentales ont été reprises depuis les années soixante pour évaluer des programmes sociaux en Amérique du Nord principalement (L'Horty & Petit, 2011), puis dans le cadre de programmes d'aide au développement (Duflo, 2007). Elles constituent un outil méthodologique de vérification de l'atteinte des objectifs fixés par la politique mise à l'épreuve dans l'expérimentation.

La loi TEPA précise les modalités de l'évaluation et l'objectif du dispositif : « *Le revenu de solidarité active (RSA) a pour objectif de rendre financièrement incitative la reprise d'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en compensant les frais nouveaux liés à la reprise d'activité (garde d'enfants, transports, présentation de soi...) et / ou à la perte de droits connexes, et également d'aider les bénéficiaires du RMI à sortir de la pauvreté.* ». Pour évaluer et contribuer à formaliser l'expérimentation un Comité d'Evaluation des expérimentations du RSA est constitué pour définir les objectifs et la méthodologie d'évaluation. Il est présidé par François Bourguignon (alors directeur de l'école d'économie de Paris), composé d'acteurs institutionnels et politiques (représentants de l'Etat, de Conseils Généraux, d'organismes payeurs), d'universitaires et de personnalités qualifiées (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008, p.3). Comme le souligne le rapport, l'évaluation des expérimentations du RSA doit nourrir la réflexion sur la généralisation du RSA, tirer des enseignements de la pratique de l'expérimentation dans le domaine social et contribuer à améliorer la mesure de l'efficacité des mécanismes d'incitation au retour à l'emploi. La méthode d'évaluation expérimentale utilisée vise à mesurer l'impact de l'incitation financière au retour à l'emploi pour des personnes bénéficiaires d'un minimum social, conformément à la théorie d'action des politiques d'activation. L'évaluation est complétée par une analyse de la mise en œuvre du RSA à partir d'enquêtes monographiques réalisées dans cinq départements par le LAPSS-LERFAS (Loncle, Muniglia, & Rivard, 2010), d'une enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le RSA réalisée par le CREDOC et d'une enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API réalisée par la CNAF, que nous n'aborderons pas ici.

Le *design* de la méthode d'évaluation expérimentale a été profilé sur la base d'une quasi-expérience visant à comparer des territoires tests, les territoires témoins¹⁰. Un cadre général d'expérimentation a été fixé par l'Etat, ciblant les bénéficiaires du RMI et de l'API, laissant aux Conseils Généraux un certain nombre de choix à opérer quant à la forme du RSA (territoire expérimental, conditions d'éligibilité, accompagnement,...). Trente-trois départements ont donc expérimenté

⁹ Notamment les méthodes d'évaluation expérimentales randomisées avec tirage aléatoire des populations tests et des populations témoins.

¹⁰ Les bénéficiaires du RSA expérimental n'ayant pas été tirés au sort (L'Horty, 2009, p.24), il ne s'agit pas d'une expérimentation randomisée.

différentes formes de RSA expérimentaux de novembre 2007 à juin 2009, avec des débuts échelonnés dans le temps. Des territoires témoins ont été définis par des économistes (L'Horty & Goujard, 2008) pour pouvoir comparer l'impact de l'incitation financière à la reprise d'emploi du RSA sur les territoires expérimentaux par rapport à des territoires équivalents non touchés par le dispositif.

Cette méthode d'évaluation expérimentale s'est construite sur la base d'une tension entre des objectifs scientifiques, visant des exigences méthodologiques, et les objectifs politiques poursuivis (Allègre, 2010; Okbani, 2009). L'analyse du protocole expérimental par l'étude de la validité interne et externe¹¹ de la méthode d'évaluation expérimentale utilisée, souligne les limites considérables des résultats obtenus. La méthode et ses résultats sont soumis à des contraintes d'ordre politique qui limitent fortement l'objectivité et la pertinence de la preuve générée. L'expérimentation et son évaluation ont été appréhendées de manière très différente par les divers acteurs en présence en fonction de leur position institutionnelle (Avenel, 2009). Si pour les évaluateurs cette démarche permettait de vérifier l'efficacité de l'incitation financière, pour les départements engagés dans l'expérimentation, ce processus expérimental était non seulement un moyen de tester une mesure, mais constituait également un enjeu politique fort, leur permettant de montrer leur capacité d'initiative et d'affirmer leur position de chef de file des politiques d'insertion dans un contexte décentralisé (Loncle et al., 2010). Nous n'aurons pas la possibilité de développer cette question de manière exhaustive dans le cadre de ce papier, mais nous allons revenir sur quelques éléments centraux permettant d'éclairer l'instrumentation de l'évaluation pour légitimer le RSA et la théorie d'action dans laquelle il s'inscrit.

Une évaluation restrictive centrée sur l'incitation financière à la reprise d'emploi

Analysons maintenant les enjeux politiques de la méthode d'évaluation utilisée et ses limites pour évaluer l'impact du RSA. Il convient de revenir sur le fait que le protocole expérimental et la finalité de l'expérimentation ont été définis de manière restrictive. En effet, celui-ci permettait uniquement de répondre à la question de l'impact d'incitation financière sur la reprise d'emploi pour les allocataires de minima sociaux (donc sur l'insertion professionnelle) et non pas à l'impact général du dispositif. D'une part, le dispositif expérimental cible uniquement les bénéficiaires de *minima sociaux reprenant* un emploi et non tous les bénéficiaires potentiels du dispositif. Cela exclu le public des «travailleurs pauvres» pourtant révélé pour la mise en œuvre du RSA et constituant un de ses enjeux politiques forts. D'autre part, la méthode d'évaluation expérimentale ne mesure pas l'effet du RSA sur la *réduction de la pauvreté* et donc l'augmentation des ressources, ce qui constitue pourtant un de ses objectifs. Ce passage l'illustre

¹¹ Pour reprendre les formulations de Guillaume Allègre, (2010, p.64) « la validité interne d'une expérience est sa capacité à produire une estimation non biaisée de l'effet du traitement sur l'échantillon participant à l'expérimentation » et (p.67) « La validité externe d'une expérience est sa capacité à être généralisée à l'ensemble de la population concernée. »

bien « *Dans la phase expérimentale, un aspect capital du RSA, le soutien aux ménages modestes en emploi, n'était pas mis en œuvre. Les expérimentations n'apportent de ce fait aucun enseignement sur l'effet du RSA sur la réduction de la pauvreté* » (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009, p.25).

L'évaluation porte sur l'efficacité incitative de la promesse d'un accroissement de ressources, ce qui revient à une évaluation de l'efficacité du « stimulus-argent » sur la reprise d'un emploi (Gomel & Serverin, 2009). Cette problématisation conduit à valider l'efficacité de l'activation comme théorie de l'action pour réduire la pauvreté sans que la question que la réduction de la pauvreté ne soit abordée. On peut notamment souligner qu'il est restrictif d'évaluer un dispositif par les effets qu'il aura sur des trajectoires individuelles, alors qu'il peut également avoir des effets de structuration du marché du travail : on met l'accent sur la dimension subjective et individuelle d'un phénomène qui est collectif et structurel. Par ailleurs, la majeure partie des expérimentations (du 1er trimestre 2008 au 1er trimestre 2009) s'est déroulée dans un contexte d'augmentation rapide du chômage, réduisant ainsi les effets d'incitation financière à la reprise d'emploi. Comme le fait remarquer G. Allègre, pour que ce type d'incitation ait un impact il faut que les bénéficiaires du RSA puissent réellement trouver un travail (2010).

La méthodologie d'évaluation expérimentale utilisée ne vise pas à évaluer l'impact global du RSA mais mesure l'impact de la théorie d'action définie par le politique, sans vraiment interroger la pertinence du dispositif en tant que telle. La modélisation de l'évaluation comporte donc clairement des enjeux politiques. La manière dont la question est orientée tend à réduire le champs du débat démocratique en se focalisant sur la mesure de l'efficacité de l'incitation financière à la reprise d'emploi, mettant ainsi de côté les autres effets (prévus ou imprévus) du dispositif comme la réduction de la pauvreté, la précarisation de l'emploi, etc. L'évaluation, comme n'importe quel instrument d'action publique, est porteur d'une représentation spécifique et d'une problématisation particulière de l'enjeu qu'elle traite (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Un temps d'observation insuffisant pour s'assurer de l'efficacité du dispositif

Comme nous l'avons vu, l'expérimentation n'est pas arrivée à son terme initial « officiel ». Le protocole d'expérimentation (loi TEPA), qui prévoyait trois ans d'expérimentation, a finalement été abrogé pour la mise en place du RSA généralisé en juin 2009. Les Conseils Généraux, ont finalement expérimenté pendant 17 mois en moyenne, dont seulement 11 mois en moyenne durant lesquels les participants (professionnels et bénéficiaires) n'étaient pas informés de la généralisation¹² (Allègre, 2010). Or, ce type d'expérimentation a besoin d'un

¹² Les acteurs et les usagers ont pu changer leur comportement à partir du moment où savaient que le dispositif expérimental allait être généralisé.

temps d'installation nécessaire (conduite du changement) pour impliquer les acteurs, faire comprendre le dispositif, son fonctionnement et ses enjeux en interne (acteurs de terrain) comme en externe (bénéficiaires). Les entretiens menés auprès des acteurs de terrain révèlent qu'ils estiment ne pas avoir eu « *le temps de lancer la machinerie administrative* »¹³ et d'analyser les effets du RSA. L'évaluation, prend en compte les réactions des acteurs et des usagers à court terme (non stabilisées), sans permettre l'analyse des effets d'apprentissage (comportements à moyen ou long terme). Par exemple, les bénéficiaires potentiels du RSA expérimental peuvent, dans un premier temps, trouver le dispositif intéressant, le tester, puis changer d'avis et inversement. Les expériences étrangères, menées en Amérique du Nord, montrent que, lorsque l'on évalue les effets de compléments de revenus, des effets initiaux constatés peuvent par la suite devenir non-significatifs. Cela souligne l'importance de la durée de l'expérimentation (Allègre, 2008). Dans le cas des expérimentations du RSA les effets positifs du dispositif se sont effectivement infirmés par la suite. Si dans le rapport d'étape d'évaluation le taux de retour à l'emploi dans les zones tests est en moyenne 30% plus élevé que dans les zones témoins sur les cinq premiers mois¹⁴ (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008), dans le rapport final, après quinze mois de mise en œuvre, il n'est plus que de 9% en moyenne, à la limite de la significativité au seuil usuel de 5% (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009).

Cette exigence de temps d'observation est d'autant plus importante dans le cas des expérimentations du RSA puisque l'une des différences notables entre le dispositif d'intéressement du RMI et le dispositif expérimenté est l'aspect pérenne de l'intéressement du RSA. Comme le souligne G. Allègre (2010), les gains financiers à la reprise d'emploi sont réellement différents pour le RSA qu'après 12 mois dans le dispositif. Le temps de l'expérimentation et de son évaluation n'ont donc pas vraiment permis d'analyser en quoi les bénéficiaires de minima sociaux répondent plus à des incitations financières pérennes plutôt que transitoires. En définitive, l'impact mesuré par l'évaluation est donc plus celui d'un discours sur les incitations (promesse d'augmentation des ressources) que l'impact de réels gains financiers (Gomel & Serverin, 2009).

Le rapport d'étape des expérimentations du RSA souligne les limites scientifiques liées à la courte période d'observation pour pouvoir se prononcer sur l'efficacité du dispositif (2008, p.47). Malgré son manque de recul sur les effets du dispositif, il constitue une base pour faire voter la loi généralisant le RSA (en décembre 2008), sans qu'il soit question d'attendre le rapport d'évaluation final (sorti en

¹³ C'est ce que souligne la chargée de projet RSA du département de la Creuse (Juin 2009). « *on aurait vraiment aimé aller jusqu'au bout* » précise le chef de projet RSA des Bouches du Rhône qui avait notamment travaillé sur l'observation de l'évolution dans l'emploi d'une cohorte de trois mille bénéficiaires pour nourrir l'évaluation. (Juin 2009)

¹⁴ Résultats basés sur des données couvrant la période de décembre 2007 à avril 2008 (période durant laquelle un grand nombre de départements expérimentateurs ont démarré les expérimentations)

mai 2009). Cela témoigne du faible intérêt des politiques pour la rigueur des analyses scientifiques, déjà restrictives sur l'impact du RSA, et met en exergue la relation clairement inégalitaire, voire instrumentale, entre le politique et le scientifique dans une démarche d'évaluation (Barbier & Matyjasik, 2010; Weber, 1919). Comme le souligne Y. L'Horty, membre du comité d'évaluation « *la généralisation du RSA a en effet été décidée avant que toutes les conclusions de la phase d'expérimentation ne soient tirées. Les résultats de l'étude d'impact n'étaient pas disponibles lorsqu'il a été décidé de généraliser le dispositif. Ici comme ailleurs, l'évaluation n'a pas précédé la décision* » (2009, p.27).

III- L'expérimentation et son évaluation comme source de légitimation dans le discours et la décision politique

Le détour expérimental et son évaluation permettent d'apporter des éléments tangibles sur la viabilité financière du dispositif, sur son acceptabilité sociale par les acteurs, son opérationnalité et son efficacité (même si fortement discutable, comme nous l'avons vu) (Okbani, 2009). Ces éléments, issus de la phase expérimentale, du recours à la méthode d'évaluation expérimentale et notamment à un comité d'évaluation indépendant, permettent de fournir une preuve (*hard evidence*) et de rendre compte (*accountability*) de l'applicabilité du dispositif. Malgré les différentes limites que nous avons soulignées¹⁵, ils apportent aux décideurs une légitimité par les *outputs* (*evidence based policy*) auprès des parlementaires et des acteurs de terrain. Ce potentiel de légitimation - du mode de production de la loi, du vote de la loi et des pouvoirs publics qui la produisent - constitue un argument politique fort pour la mise en place d'une mesure. Les acteurs politiques à l'origine du RSA en ont bien conscience. Pour un conseiller au Haut-Commissariat « *c'est là la principale raison pour laquelle il faut faire des expérimentations avec évaluation : c'est que soit cela marche, soit cela ne marche pas, mais on a des exemples transparents. Les résultats sont là et il y a un écart - ou pas - par rapport aux bénéficiaires du RMI (une zone témoin) et la différence est vraiment attribuée à des programmes [...] c'est très très puissant en terme de force de conviction et de légitimation* » (Juin 2009). La légitimité du dispositif est basée son mode de production (expérimentation) mais aussi sur les preuves de son efficacité (*evidence*), fournies par l'évaluation qui intervient comme une évaluation *ex-ante* du RSA. Cela a clairement favorisé sa mise à l'agenda institutionnel (Kingdon, 1984) cadrant ainsi la définition du problème.

Ces arguments légitimant le dispositif semblent d'autant plus nécessaires du fait de la difficulté de réforme et de consensus dans le domaine des politiques sociales. L'instrumentation de l'expérimentation et des méthodes d'évaluation

¹⁵ Voir également le Cahiers de la SFE, 2011, « Évaluation des impacts des programmes et des services publics », n° 6 (rédaction coordonnée par Jocelyne Delarue, Jacques Toulemonde et Jean-Claude Barbier).p52-29

expérimentales traduisent un changement du mode de légitimation et de production des politiques sociales. On s'éloigne ainsi des théories classiques centrées sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants pour s'orienter vers des technologies de gouvernement incarnant la rationalité (indicateurs d'efficacité, instruments discrets, normes,...). Cette mutation va dans le sens d'une technicisation et d'une dépolitisation de l'action publique, impliquant des formes de désengagements des gouvernants. On peut se demander si l'utilisation d'instruments tels que l'expérimentation et les méthodes d'évaluation expérimentales, conçus comme une étape de la généralisation pour produire des preuves, tout en imposant un cadrage restrictif centré sur l'activation, ne seraient pas une manière d'évacuer les questions politiques du traitement de la pauvreté. Comme le soulignent P. Lascoumes et P. Le Gales (2010, p. 333) *« Pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut-être un utile rideau de fumée pour dissimuler des objectifs moins avouables, pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme modernes dont les effets propres se font sentir dans la durée. »*.

Dans le cas des expérimentations du RSA, le recours à l'évaluation induit un contexte particulier où le chercheur (ou évaluateur) produit « scientifiquement » une preuve de l'efficacité d'un projet de loi, données chiffrées à l'appui, dont le législateur peut se servir politiquement pour généraliser le dispositif. L'association de chercheurs à l'évaluation vient apporter un crédit scientifique qui neutralise politiquement la démarche expérimentale et le dispositif en lui apportant une légitimation par les *outputs*. Cependant, si le politique a besoin d'une expertise, on pourrait s'interroger sur le fait cette expertise pourrait également susciter une contre-expertise.

L'observation des expérimentations du RSA nous apporte quelques enseignements sur la place que peut prendre l'évaluation dans le discours et la décision politique. Si les résultats de l'évaluation intermédiaire étaient nuancés et discutables du point de vue scientifique et se sont infirmés par la suite, ils ont pour autant été utilisés dans l'argumentaire politique et repris dans le projet de loi comme éléments légitimant l'efficacité du dispositif. Les débats politiques sur le RSA se sont centrés autour d'un argumentaire basé sur la preuve et la légitimité par les *outputs*, notamment en prenant à témoin les Conseils Généraux expérimentateurs. C'est ce que montre le discours de Martin Hirsch à l'Assemblée Nationale *« 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 ». Ce mode de légitimation a été très efficace puisque le calendrier de la discussion a été très court et a permis de le faire voter la loi rapidement. Il semble exister dans le débat politique, une très forte efficacité rhétorique du recours à l'expérimentation et à l'évaluation. Les choix opérés dans le cadre de la méthodologie d'évaluation expérimentale tendent à réduire le champ du débat démocratique en le focalisant sur ce que tente de mesurer l'expérimentation et à négliger les autres effets et enjeux liés à la mise en place du dispositif, écartant de fait d'autres approches du débat public (Allègre, 2010). Le recours à l'évaluation traduit une recherche d'efficacité pour apporter une solution rationnelle aux échecs antérieurs. Il est également *a priori* porteur de valeurs puisqu'il introduit un enrichissement de l'action publique par l'élaboration d'un Comité d'évaluation constitué de spécialistes indépendants (chercheurs, évaluateurs, personnalités qualifiées) *a priori* en capacité de juger de l'efficacité du dispositif et d'apporter des preuves. C'est ce que l'on retrouve assez clairement dans le discours de Martin Hirsch défendant la généralisation du RSA. Il s'inscrit dans une perspective de rationalisation et de dépolitisation de l'action publique. Pour autant, l'évaluation et ses résultats peuvent clairement être compromis et orientés par les objectifs politiques. Les choix apparemment méthodologiques et techniques peuvent comporter des enjeux politiques et être investis stratégiquement comme tel par le politique qui voit un moyen de fournir des preuves rationnelles de l'efficacité du dispositif, sans s'interroger outre mesure sur les effets induits de celui-ci.

C'est par cette perspective de rationalisation contrôlée par le cadrage initial de l'objet évalué (incitation financière à la reprise d'emploi) et la dépolitisation opérée par l'appareillage « scientifique » (comité d'évaluation, indicateur d'efficacité) que l'évaluation et ses résultats, instrumentalisés dans le discours politique, contribuent à faire légitimement accepter le RSA et le référentiel d'activation des politiques sociales qu'il véhicule. Comme n'importe quel instrument d'action publique, l'évaluation est porteuse de valeur, nourrie d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Elle induit une problématisation orientée de l'enjeu qu'elle traite et contribue à véhiculer des représentations particulières du public qu'elle entend toucher. Dans le cas du RSA, l'évaluation a contribué à légitimer l'efficacité de l'incitation financière à la reprise d'emploi. Elle a donc, d'une certaine manière validé (quasiment scientifiquement) la théorie d'action visant à « activer » les bénéficiaires de minima sociaux, cristallisant, par la même, une représentation d'usager de minimum social qui ne reprendrait pas d'emploi car il n'a pas d'intérêt financier à le faire. Représentation qui, somme toute, peut paraître stigmatisante pour ces publics anciennement considérés comme des citoyens qu'il convenait d'aider à s'intégrer dans la société car ils étaient victimes de circonstances défavorables (Morel, 2000). Dans les faits, la mise en œuvre du RSA généralisé a montré que d'autres paramètres à objectiver entrent en jeu dans la reprise d'emploi en dehors du simple gain financier. Il est intéressant de

souligner que le rapport d'évaluation du RSA généralisé précise « *bien que difficiles à estimer dans un cadre non-expérimental, les effets sur la reprise d'emploi apparaissent faibles et peu significatifs.* » (Comité National d'évaluation du RSA, 2011, p. 23). Les effets incitatifs du RSA sur la reprise d'emploi restent donc toujours à interroger.

Conclusion

L'analyse de l'évaluation des expérimentations du RSA illustre en quoi l'évaluation est un instrument d'action publique qui peut occuper une place particulière dans l'élaboration, la conduite d'un dispositif. Conçue comme une étape de la généralisation du dispositif, celle-ci est venue apporter des preuves « scientifiques » (comité d'évaluation, indicateurs) de l'efficacité du RSA et de l'acceptabilité de cette théorie de l'action. Elle a donc apporté aux pouvoirs publics des éléments rationnels et dépolitisés constituant des preuves qui pouvaient être instrumentalisées dans le discours politique, pour permettre de faciliter le vote de la loi. Le cadrage de l'évaluation portant sur l'incitation financière à la reprise d'emploi, orienté par le politique, est nourrie d'une interprétation du social et porteur de représentation particulière du public visé. L'évaluation est venue légitimer le dispositif par les *outputs* ainsi que le référentiel d'activation sur lequel il s'appuie, sans s'interroger outre mesure sur les effets induits de celui-ci. L'évaluation semble donc s'inscrire à court terme dans une perspective d'action pour le politique qui les initie: légitimer la mise en place d'un dispositif par des éléments factuels sur son efficacité avant sa généralisation. Elle ne s'inscrit donc pas dans une remise en cause de la pertinence du dispositif, des représentations qu'il véhicule ou du référentiel d'activation sur lequel il est construit. L'évaluation apporte de la lisibilité et des connaissances sur le dispositif tout en orientant les questionnements *a priori* vers une perspective d'efficacité de l'action publique. D'une certaine manière elle contribue à légitimer le dispositif tout en légitimant également la conduite de l'action publique (*policy making*) par les pouvoirs publics. Cela interroge plus globalement le rôle que le politique entend donner à l'évaluation, et par là, l'orientation que prend l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques sociales et ses usages politiques.

Bibliographie

- Allègre, G. (2008). «L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi: questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines». *Document de travail OFCE*, 22, 37.
- Allègre, G. (2010). *L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques*. *Revue de l'OFCE*.
- Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*. (2005). (p. 119). La documentation Française.
- Avenel, C. (2009, January 4). Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active. *Informations sociales*. CNAF.

- Barbier, J.-C. (2002a). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue française de science politique*, 43-2, 307-332.
- Barbier, J.-C. (2002b). Une « europe sociale » normative et procedurale : le cas de la strategie coordonnee pour l'emploi. *Sociétés contemporaines*, 47(3), 11.
- Barbier, J.-C. (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La vie des idées*, 1-20.
- Barbier, J.-C., & Matyjasik, N. (2010). Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines. *Revue Française de Socio-Économie*, 5(1), 123.
- Barbier, J.-C., Sylla, N. S., & Eydoux, A. (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Centre d'Etudes de l'Emploi*.
- Bourdieu, P. (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les temps modernes*, (318), 1292-1309.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Eds.). (2010). *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée* (p. 776). paris: Presses de Sciences Po « Références ».
- Cahiers de la SFE, 2011, « Évaluation des impacts des programmes et des services publics », n° 6 (rédaction coordonnée par Jocelyne Delarue, Jacques Toulemonde et Jean-Claude Barbier).
- Comité d'évaluation des Expérimentations. (2008). *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations du RSA* (p. 102).
- Comité d'évaluation des Expérimentations. (2009). *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA* (p. 288).
- Comité National d'évaluation du RSA. (2011). Comité national d'évaluation du rSa Rapport final.
- Duran, P., & Monnier, É. (1992). Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue française de science politique*, 42e année(2), pp. 235-262.
- Elbaum, M. (2007). Protection sociale et solidarité en France. *Revue de l'OFCE*, 102(3), 559.
- Gomel, B., & Serverin, E. (2009). Expérimenter pour décider? le RSA en débat. Paris.
- Gomel, B., & Serverin, E. (2011). Évaluer l'expérimentation sociale. Paris.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113
- Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté. (2008). Livre vert vers un revenu de solidarité active.
- Jacob, S. (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas* (Peter Lang., p. 271). Bruxelles.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Little Bro.). Boston.
- L'Horty, Y. (2009). « Paradoxe de l'évaluation du Rsa ». *Ceras -revue Projet*, (n°308), 21-29.
- L'Horty, Y., & Goujard, A. (2008). Définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de Solidarité active (rSa) ».
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2005). *Gouverner par les instruments. La politisation, Paris, Belin* (Presses de., p. 370). Paris.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique* (Armand Col., p. 126). Paris.
- Loncle, P., Muniglia, V., & Rivard, T. (2010). Le revenu de solidarité active: changements et continuités institutionnelles en phase d'expérimentation. *Politiques et management public, Vol 27/2*, 36-54.
- Marc, C., & Thibault, F. (2009). Les principes du revenus de solidarité active au regard des expériences étrangères. *Politiques sociales et familiales*, 98, 49-66.
- Morel, S. (2000). *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France* (PUF.). Paris.
- Muller, P. (2004). *Les politiques publiques. PUF, coll.«Que sais-je* (PUF.). Paris.
- Okbani, N. (2009). Les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA. *Institut d'Etudes Politiques*. Bordeaux: Université de Bordeaux.
- Palier, B. (2001). Does Europe Matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne. *Politique européenne*, (2), 7-28.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale, Repenser l'Etat-providence* (Seuil., p. 223). Paris.
- Spenlehauer, V. (1998). *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*.
- Weber, M. (1919). Le savant et le politique (Union Gén., p. 186). Paris.