

De l'expérimentation sociale en politique ou la preuve par les chiffres

Le cas de la réforme du Revenu de Solidarité Active

Social Experimentation and Public Policies. The "Revenu de solidarité active" in France

Experimentación social y políticas públicas. La reforma del «Revenu de Solidarité Active» en Francia

Mehdi Arrignon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rac/2601>
ISSN : 1760-5393

Éditeur

Société d'Anthropologie des Connaissances

Référence électronique

Mehdi Arrignon, « De l'expérimentation sociale en politique ou la preuve par les chiffres », *Revue d'anthropologie des connaissances* [En ligne], 13-4 | 2019, mis en ligne le 01 décembre 2019, consulté le 31 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rac/2601>

Ce document a été généré automatiquement le 31 janvier 2020.



Les contenus de la *Revue d'anthropologie des connaissances* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

De l'expérimentation sociale en politique ou la preuve par les chiffres

Le cas de la réforme du Revenu de Solidarité Active

Social Experimentation and Public Policies. The "Revenu de solidarité active" in France

Experimentación social y políticas públicas. La reforma del «Revenu de Solidarité Active» en Francia

Mehdi Arrignon

Introduction

- 1 Le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été la première politique sociale à avoir fait l'objet d'une expérimentation de grande ampleur en France (Gomel & Serverin, 2013). Mis en place dans 34 départements français à partir de 2007, le protocole standardisé visait à comparer des groupes témoins et des groupes tests d'allocataires de l'aide sociale – seuls les membres des groupes tests touchant une prime incitative en cas de retour à l'emploi. Au-delà de l'identification des enjeux normatifs d'une réforme qui visait à lutter contre le chômage en incitant des groupes cibles pensés comme calculateurs (Arrignon, 2016), l'enjeu dans cet article est d'étudier l'usage politique de l'étude statistique, les choix privilégiés pour mener l'expérimentation et les arguments mobilisés politiquement pour la justifier et la critiquer.
- 2 L'expérimentation du RSA a-t-elle constitué une rupture dans la manière d'inscrire à l'agenda, de mettre en œuvre mais aussi de justifier et de critiquer les politiques sociales en France ? Dans quelle mesure le dispositif expérimental a-t-il amené à un redéploiement des registres de justification de la politique publique ? Sur un plan méthodologique, nous fondons notre étude sur l'étude des débats politiques sur le RSA (compte rendu des débats à l'Assemblée et au Sénat, rapports officiels, discours

politiques) et l'analyse d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs politiques et administratifs impliqués dans la constitution et la mise en œuvre de la réforme (n=71). Les entretiens ont été réalisés par nos soins durant une enquête doctorale de 25 mois, de 2010 à 2012, et ils ont été codés et analysés grâce au logiciel d'analyse qualitative de données NVivo. Les personnes rencontrées ont été choisies pour leur affiliation institutionnelle et leur implication dans la réforme : nous avons enquêté principalement en France auprès du Haut-Commissariat aux Solidarités Actives, de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), du Ministère de l'Emploi, et des Conseils généraux chargés de la mise en œuvre du RSA. Les entretiens nous intéressaient en particulier pour ce qu'ils pouvaient apprendre des normes et des valeurs, des cadres sociaux et cognitifs, des règles (formelles et informelles) en vigueur au sein du secteur étudié (Muller & Surel, 1998). Cette manière de mobiliser les entretiens était cohérente avec notre démarche théorique : nous analysions une réforme en étant particulièrement attentif aux déterminants socio-cognitifs des décisions publiques. Sur un plan théorique, nous nous inscrivons en effet dans une sociologie de l'action publique attentive à la fois au contenu normatif (Muller, 2005) et aux instruments de mesure et d'évaluation des politiques publiques (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014). L'approche cognitive et normative de Pierre Muller permet de souligner que les politiques publiques sont des produits et qu'elles ont des effets sociaux : les politiques publiques modifient la réalité sociale sur laquelle elles interviennent et elles sont le reflet d'un référentiel au sein du secteur étudié. Combiner cette approche avec celle de Halpern, Lascoumes et Le Galès permet de pousser l'analyse des normes et des valeurs de l'action publique jusqu'aux choix techniques : les instruments privilégiés pour quantifier les problèmes publics et pour y remédier sont le résultat de choix et ils reflètent eux aussi des normes et valeurs spécifiques. Comme l'écrivent Lascoumes et Le Galès, l'instrument est « 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, 2004, p. 13).

- 3 Dans la première partie de l'article, nous montrerons que, du côté des pouvoirs publics, la préparation d'une expérimentation a permis de mettre en avant un effet de scientificité et de décharger le projet politique de son contenu le plus clivant. Si Nicolas Sarkozy avait mis en avant l'argument de la « lutte contre l'assistanat » pendant la campagne de 2007, son ministre a plutôt mobilisé des registres techniques pour mettre en place le RSA : l'expérimentation serait suivie par un comité d'évaluation « indépendant », qui fournirait des rapports d'étapes sur les taux de retour à l'emploi au bout de six mois, un an et deux ans, avant une éventuelle généralisation. Dans une deuxième partie, nous montrerons que, face à l'expérimentation statistique, les acteurs associatifs et les groupes mobilisés contre la réforme ont dû modifier leurs approches pour adopter deux registres critiques : 1) la mobilisation d'autres formes d'expertises, qualitatives et quantitatives, menées parallèlement au sein du secteur social ; 2) l'implication directe dans l'expérimentation et dans le débat statistique. Dans la troisième partie, nous montrerons que le Haut-Commissaire aux Solidarités Actives en charge de la réforme a dû changer de registre alors que les résultats de l'expérimentation étaient rendus publics et qu'ils s'annonçaient décevants : accélération du calendrier de la réforme, mise à distance de la justification par la science et retour à des arguments de contexte, de pertinence sociale et d'engagement moral plutôt que de validité scientifique.

L'expérimentation au service d'une réforme sociale

Une approche originale en France, autorisée par un nouveau contexte constitutionnel

- 4 L'expérimentation du RSA s'est déroulée dans 34 départements français. Il s'agissait de mettre en place plusieurs combinaisons de barèmes et de modalités d'accompagnement, d'en tester les effets, principalement sur les taux de retour à l'emploi, et enfin de généraliser le RSA dont les contours auraient été modifiés par les résultats de l'expérimentation. Cette expérimentation aurait été impossible avant l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Gomel & Serverin, 2013). Cette révision a 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.* » La même loi constitutionnelle a modifié l'article 72 de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, en insérant un alinéa 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* ». C'est dans ce cadre juridique que s'est inscrit le RSA, le terme « expérimentation » renvoyant conjointement aux univers scientifique, juridique et politique.

Scientifique ou juridique ? Des ambiguïtés de l'« expérimentation »

- 5 La référence à l'expérimentation peut revêtir plusieurs sens. Au sens de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation désigne la production de lois à caractère provisoire. La loi expérimentale est donc en théorie une loi « à l'essai », dont le terme de validité est fixé par avance, et qui devra retourner devant le Parlement pour un nouvel examen après évaluation de ses effets. Sous cette acception, l'expérimentation n'est pas nouvelle, et la réforme constitutionnelle n'a fait que donner un fondement supplémentaire à la pratique ancienne des lois provisoires, dont les précédents les plus fameux ont été la première loi IVG du 15 janvier 1975¹ et la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI². Mais la notion d'expérimentation visée dans les textes relatifs aux collectivités territoriales revêt un sens assez différent, territorial plutôt que national : elle désigne des actions ponctuelles, des dérogations ponctuelles 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* » (art. LO1113-5 Code des collectivités territoriales). Les mesures expérimentées dans le cadre de ces mesures dérogatoires sont donc, avant tout, temporaires et locales.
- 6 Il existe un autre sens du terme d'expérimentation, qui désigne la méthode employée pour mesurer la validité d'une hypothèse scientifique. L'expérimentation renvoie alors à la méthode expérimentale, ou plutôt à l'ensemble des méthodes visant à démontrer l'effet d'une action ou son absence d'effet. Il existe plusieurs méthodes : la méthode d'appariement ou « *matching* » qui consiste à trouver pour chaque individu testé un individu identique du point de vue des caractéristiques observables (âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle, etc.) afin de faire une moyenne des effets individuels du

dispositif pour obtenir un effet global moyen du dispositif expérimenté ; la régression par discontinuité, qui est utilisée dans le cadre de dispositifs pour lesquels un seuil ou une caractéristique (âge, lieu d'habitation, etc.) définit les personnes éligibles, et pour lequel l'effet est observé par la comparaison entre la population test et des individus non bénéficiaires, mais qui ont des caractéristiques très proches du seuil d'éligibilité (Jatteau, 2016). La méthode la plus connue est la méthode RCTs (*randomised controlled trials*), qui a été popularisée aux États-Unis à la fin des années 1960 autour du traitement des questions de pauvreté (Allègre, 2008). Cette méthode a connu une extension internationale avec le « Poverty action Lab » du Massachusetts Institute of Technology, fondé en 2003 par Esther Duflo et ses collègues³. L'approche consiste à mettre en place des protocoles expérimentaux standardisés, en comparant des groupes tests et des groupes témoins. Si l'expérimentateur apporte une preuve de l'efficacité d'un dispositif, alors le décideur pourra décider de le généraliser, en l'appliquant à l'ensemble d'une population.

- 7 Dans tous les cas d'expérimentations possibles, le terme « généralisation » est porteur d'une 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 fait l'objet d'une loi applicable sur tout le territoire (Gomel & Serverin, 2013). Le législateur se trouve ainsi en position de valider une expérimentation, alors même que la généralisation des conclusions est l'un des points les plus incertains de l'approche expérimentale (Deaton, 2007). Le législateur est donc placé dans une situation potentiellement inconfortable, dans la mesure où il doit être en mesure de lire et de comprendre les résultats d'une étude scientifique, de prendre la responsabilité d'en tirer des conclusions générales, et de les étendre à toute la population. Qu'ont à gagner les responsables à cette confusion entre savant et politique (Weber, 1963) ? Dans notre cas : alors que le projet de RSA était annoncé depuis plusieurs mois et qu'il était dans le programme du nouveau président, pourquoi le Haut-Commissaire a-t-il pris le risque d'ajouter une expérimentation au projet déjà prévu ?

Expérimenter pour se mettre d'accord ?

- 8 Pourquoi mettre en œuvre une démarche expérimentale en 2007 ? On pourrait considérer que le contexte politique, était déjà suffisamment porteur, le candidat Nicolas Sarkozy ayant défendu le projet de RSA, en insistant sur le fait qu'il fallait rendre « *le travail plus payant que l'assistance* »⁴. Pourquoi donc perdre du temps à légitimer encore davantage un projet de réforme, alors que l'élection semblait la légitimer ?
- 9 Le contexte juridique et historique, mis en avant ci-dessus, peut expliquer l'usage inédit de l'expérimentation en 2007-2008. Une autre utilité, d'ordre politique, était offerte par l'expérimentation : tenter d'apaiser la dispute sur les minima sociaux, après une campagne électorale particulièrement clivante sur ce thème. Le candidat Nicolas Sarkozy avait en effet déclaré à Charleville-Mézières lors de sa campagne pour la présidentielle :

L'assistance est un piège pour les plus démunis, l'une des causes de la dévalorisation du travail et de la démotivation de ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur. [...] Je veux qu'on aide davantage ceux qui veulent vraiment faire

quelque chose pour eux-mêmes et qu'on aide moins ceux qui ne veulent rien faire pour eux-mêmes (Discours prononcé à Charleville-Mézières, 18/12/06).

- 10 Les entretiens révèlent que le discours sur l'incitation rencontrait une hostilité chez plusieurs acteurs impliqués dans le secteur social. La volonté de « *rendre le travail payant* » et d'inciter financièrement les allocataires de minima sociaux pouvait heurter nombre d'acteurs du milieu social, comme le racontait en 2010 un membre du cabinet de Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités Actives :

On a constaté que l'idée que les individus répondent à des incitations monétaires pour décider, ou pas, de travailler, est une idée assez peu acceptée. En réalité, en tout cas, en tout cas en France. Pour la plupart de nos interlocuteurs, que ce soit au niveau politique, évidemment au niveau des travailleurs sociaux alors pour eux c'est inenvisageable ! [...] Donc voilà : on nous renvoyait, heu, notre cynisme, notre méconnaissance des phénomènes de pauvreté... notre méconnaissance de la vraie réalité de la pauvreté, et que c'était connaître bien peu de choses aux personnes pauvres que de penser qu'ils pouvaient, euh, faire cet arbitrage entre le travail et le montant des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre, une trappe quoi...

Qui est-ce qui vous renvoyait ce genre de...

Bah les gens. Les gens en général, avec une violence particulière au sein du monde des travailleurs sociaux ; les spécialistes de la pauvreté, évidemment toutes les associations de lutte contre l'exclusion... (Entretien avec un ancien membre du cabinet Hirsch, conseiller sur le Revenu de solidarité active, Paris, vendredi 15 octobre 2010).

- 11 Non seulement le discours sur l'incitation rencontrait une hostilité chez plusieurs acteurs du secteur social, mais il était aussi très controversé dans la littérature scientifique. D'après Guillemot, Pétour et Zajdela (2002) en effet, les allocataires de minima sociaux sont nombreux à préférer retourner au travail quand bien même ils y gagneraient peu financièrement. Dans le même sens, Lhommeau et Rioux (2000) avaient montré que la majorité des allocataires du RMI étaient des actifs : en étudiant la situation des allocataires du RMI en 1998, les économistes constataient que 80 % des allocataires étaient en recherche active d'emploi. D'après Bouchoux, Houzel et Outin (2008), le statut englobant de « *bénéficiaire d'un minimum social* » masquait une multitude de trajectoires croisées et fragmentées : un quart environ des allocataires du RMI sans emploi accédaient au travail dans les deux années suivantes ; inversement, un peu plus d'un cinquième des allocataires du RMI qui étaient en emploi en 2004 ne l'occupaient plus en 2006 ; enfin, près de 20 % des personnes en emploi au moment de l'enquête avaient occupé plusieurs emplois au cours des 18 mois précédents. Le non-retour au travail ne semblait pas essentiellement dû à un problème financier, d'après ces travaux. Ce constat était confirmé par des enquêtes qualitatives et quantitatives menées auprès des allocataires eux-mêmes : lorsqu'on leur demandait dans un questionnaire anonyme si leur situation d'assistance était imputable à un manque d'intérêt financier, les allocataires répondaient qu'il n'en était rien pour plus de 99 % d'entre eux (Marc, 2008). Seuls 0,6 % des allocataires répondaient que « *l'absence de rentabilité financière* » était la raison de leur non-recherche d'emploi. Les premières raisons pour la non-recherche d'emploi étaient l'état de santé, la situation familiale (maternité, plusieurs enfants dont il fallait s'occuper), auxquels s'ajoutaient des problèmes de formation, de transport et d'employabilité. De nombreux économistes et sociologues s'étaient ainsi élevés, dès la fin des années 1990, contre le discours de la « *perte de la valeur travail* », et contre l'idée selon laquelle les allocataires de minima

sociaux réagiraient principalement à des incitations financières (Schnapper, 1997 ; Grozelier, 1998 ; Castel, 1998 ; Baudelot & Gollac, 2003 ; Linhart, Mauchamp, & Paugam, 2009).

- 12 Face à ces oppositions, l'usage des expérimentations permettait d'apaiser la controverse, et de passer par un protocole présenté comme non idéologique, empirique plutôt que politique ou théorique. Si le cabinet Hirsch reconnaît en privé, lors d'entretiens semi-directifs, les références libérales dont il s'est inspiré (« *Au moment où on faisait le RSA, on était en plein débat... Il y a eu un bon rapport de Cahuc, Zylberberg et Cette, au CAE [...] Donc on a été très influencés par la littérature empirique sur les expérimentations aléatoires, qui a beaucoup choisi comme thématique l'incitation à la reprise d'activité* »⁵), le Haut-Commissaire en charge de la réforme va avoir pour priorité de déminer la dimension conflictuelle du projet en présentant l'expérimentation comme une manière de dépasser des controverses idéologiques stériles : l'expérimentation serait suivie par un comité d'évaluation indépendant, qui fournirait des rapports d'étapes sur les taux de retour à l'emploi au bout de six mois, un an et deux ans, avant une éventuelle généralisation. Les interventions du Haut-Commissaire auprès des députés sont représentatives de cette volonté de décharger la mesure de toute dimension clivante : mobilisant le registre de « *la vérité* », le faisant en « *bousculant, si nécessaire, les schémas établis* ». Le Haut-Commissaire réfute toute dimension idéologique et assène que « *nous nous appuyons sur des résultats, sur des faits, sur des témoignages, sur des trajectoires [...] et non sur une idéologie* ». L'usage de l'expérimentation a permis à Martin Hirsch de se présenter comme « *au-delà des clivages politiques* » puisque des conseils généraux « *de gauche comme de droite* »⁶ se portaient volontaires pour expérimenter.
- 13 Plusieurs facteurs concordants expliquent que le projet de RSA se soit appuyé sur une expérimentation de type quasi scientifique à la fin des années 2000 en France. Juridiquement d'abord, une possibilité nouvelle de dérogation au droit a permis de tester une mesure sur certains territoires. Les enquêtes expérimentales étaient en vogue alors, dans un contexte où les grandes institutions internationales faisaient appel à des figures scientifiques et médiatiques qui en défendaient l'utilité pour tester l'efficacité des politiques publiques. Politiquement enfin, le passage par l'expérimentation pouvait laisser espérer une dépolitisation de la mesure, après une campagne électorale qui avait vu s'opposer fortement les tenants d'une analyse néoclassique du chômage et leurs critiques. Le passage par l'expérimentation pour produire du consensus politique rejoint ainsi la prévision théorique de Gori (2015) : « *C'est dans les sciences que le pouvoir va chercher la légitimité au nom de laquelle il peut produire ses effets de domination sociale et réguler les liens sociaux nécessaires à son économie.* » Mais une fois lancée l'expérimentation, les usages de la science peuvent déborder les résultats attendus, créer des effets imprévus et amener à redéfinir les oppositions plutôt qu'à les annuler – ce que nous allons voir dans une deuxième partie de cet article. Comment les acteurs politiques ont-ils été donc amenés à débattre et à repositionner leurs arguments une fois le principe de l'expérimentation acté ?

Où commencer, où s'arrêter ? L'expérimentation à l'heure des choix techniques

- 14 Une fois admis le principe d'une enquête, comment concrètement a été mis en place le protocole – et quelles critiques ce protocole a-t-il soulevées ? Dans cette partie, nous

verrons les choix scientifiques et techniques qui ont été faits et la manière dont les opposants se sont repositionnés face à l'expérience en cours.

Mode d'élaboration de la méthode d'enquête : des choix inséparablement politiques et scientifiques

- 15 Yannick L'Horty, économiste spécialisé sur les nouvelles politiques d'emploi, défend le RSA et la méthode d'expérimentation en mettant en avant la rigueur scientifique (L'Horty, 2009) : « *Aucune politique publique menée en France dans le domaine de l'emploi ou de l'insertion n'a, à notre connaissance, fait jusqu'ici l'objet d'un protocole d'évaluation aussi rigoureux que celui mis en œuvre pour le RSA.* » Techniquement, l'évaluation reposait sur une série d'indicateurs (taux d'emploi, taux de retour à l'emploi) permettant de comparer des zones tests, où les résidents bénéficieraient du RSA, et des zones témoins, où le droit commun continuait de s'appliquer. Mais une fois fixé l'objectif d'une expérimentation aléatoire, comment la mener en pratique : combien de zones tester ? Quel montant de prime accorder ? Pendant combien de temps ? À partir de quel résultat établir la réussite, ou l'échec, de la mesure ? Réaliser ces choix amène à introduire des biais potentiels – qui pouvaient prêter le flanc à des critiques postérieures.
- 16 Les entorses au protocole scientifique ont été nombreuses dans le cas français. Le RSA n'a été testé que dans les 34 départements qui s'y étaient déclarés volontaires. L'Horty et Goujard soulignent que le processus de sélection des départements participants, des zones tests et des zones témoins, n'a donc pas été fait par tirage au sort, ce qui est pourtant la seule méthode reconnue comme valable pour une expérience contrôlée (Lhorty & Goujard, 2008, p. 9). L'expérimentation du RSA relève en réalité plutôt d'une « quasi-expérience » que d'une expérimentation randomisée. Ce premier biais implique que les zones témoins ne furent pas pleinement satisfaisantes, et ont dû faire l'objet d'une méthode complexe de sélection. Il fallait tenir compte du fait que les Conseils Généraux ont probablement sélectionné des zones tests particulièrement dynamiques, tant du point de vue institutionnel que concernant l'enthousiasme des participants (Allègre, 2012). Le conseiller technique de Martin Hirsch le reconnaît : « *On ne l'a pas fait, on n'a pas tiré au sort. Évidemment on n'a ni tiré au sort au niveau des individus ni tiré au sort au niveau des zones. On a construit des zones de comparaison, mais on les a construites : on a décidé que ce serait telle zone de groupe test, telle zone de traitement, en faisant en sorte qu'elles se ressemblent autant que possible, mais sans aller jusqu'au tirage aléatoire.* »
- 17 Au-delà des zones, les barèmes eux aussi ont été inégaux. *In fine*, c'est un barème proportionnel qui a été choisi lorsqu'il a fallu généraliser le RSA : une personne reprenant un emploi pouvait cumuler son salaire avec une partie de son allocation, celle-ci étant défalquée de 38 %. Par exemple, quelqu'un qui reprendrait un emploi à temps partiel payé 500 euros par mois pourrait cumuler ces 500 euros avec 460 euros (RSA) moins 38 % de 460 soit 175 euros. La personne toucherait donc en réalité 500 euros de salaire plus 285 euros d'allocation. Mais si ce barème de 38 % a été adopté finalement, lors de l'expérimentation ce sont tout un ensemble de montants différents qui ont été testés, de manière variable selon les territoires. Le conseiller technique de Martin Hirsch le souligne : « *La vérité aussi c'est qu'on a eu des barèmes assez différents : ce qu'on a testé c'est l'effet moyen de tous les barèmes. [...] Donc on n'a pas testé le RSA, on a testé*

un bout de RSA, et qui lui-même est un bout de RSA moyennant de l'ensemble des bouts de RSA qu'avaient conçus les départements dans leur coin... »

- 18 Autre biais important : le manque d'expérimentation en double aveugle. Une expérimentation randomisée idéale se fonde sur ce principe, qui vise à réduire l'influence des informations sur le public cible (premier « aveugle ») et sur le scientifique qui fait passer le test (deuxième « aveugle »). En sciences sociales, le protocole en double aveugle est d'autant plus important que les interactions peuvent être déterminantes sur le comportement des individus : il faut limiter autant que possible les biais de mobilisation de la part des allocataires, même si c'est particulièrement difficile. Dans le cas du RSA, il aurait fallu en effet que les allocataires et les institutions qui les accompagnent ne changent pas leur comportement – ou plutôt, que ce soit uniquement la variable financière (et non un accompagnement plus précis et intensif) qui influe sur le fait de reprendre un emploi. Or, dans le cas du RSA, les allocataires savaient qu'ils étaient l'objet d'une observation intensive, qu'ils avaient le privilège de tester une nouvelle mesure, dont les résultats allaient peut-être conditionner le sort de millions d'individus. De l'autre côté, surtout, ce sont les départements qui faisaient passer l'expérimentation ; or ils étaient tout sauf désintéressés par le résultat, puisqu'ils étaient volontaires et accompagnaient Martin Hirsch dans l'expérimentation. Le conseiller technique de Martin Hirsch l'admet là aussi : *« C'est vrai, je pense que c'est vrai, il y avait aussi un biais qui tirait les résultats vers le haut peut-être excessivement, c'était un biais de mobilisation. Évidemment, c'était la grande affaire dans le département. Donc évidemment, les efforts en termes d'insertion, d'accompagnement, étaient mis sur les zones tests. »* Le membre du Haut-Commissariat résume en une phrase en reconnaissant qu'*« on n'a pas fait une vraie expérimentation qui aurait donné des résultats complètement transparents »*.

Oppositions et contre-expertises

- 19 Faire l'enquête était utile pour le Haut-Commissariat dans la mesure où cela permettait de dépolitiser une réforme controversée. Mais le risque était de renforcer les opposants à la réforme si l'expérimentation ne fonctionnait pas comme prévu. Cela a amené les opposants à la réforme à hésiter sur la posture à tenir : participer, utiliser les résultats, ou refuser en bloc le principe de l'expérimentation ?
- 20 Avant même de poser la question du caractère réducteur des variables mesurées, une opposition éthique a pu exister sur le principe de l'expérience. En effet, comme l'écrit Guillaume Allègre (2008), *« l'expérimentation sociale pose un certain nombre de problèmes éthiques et juridiques puisque, dans son principe, certaines personnes éligibles se voient refuser de manière aléatoire l'accès à un traitement potentiellement bénéfique. À l'inverse, à quelles conditions peut-on soumettre à un groupe d'individus un traitement qui leur est potentiellement nuisible ? »* Le conseiller technique de Martin Hirsch a déploré des oppositions de ce type :
- On a du mal à avoir un débat purement technique sur la question, enfin pas dans les cercles de savoir là y'a pas trop de problèmes. Mais même dans les organes comme – je m'en rappelle bien – le Conseil National de Lutte contre les Exclusions (qui en fait ne regroupe pas des professionnels du sujet, mais regroupe des professionnels de la pauvreté, donc des acteurs sociaux), là, impossible d'avoir un débat sur les incitations. Ça c'est, c'était pas admissible. On parlait que de la personne, singulière,

pauvreté, de la souffrance... on ne parle pas d'argent, en fait. On parle jamais d'argent. Et c'est dommage. C'est dommage.

- 21 Pour les associations, parler d'argent n'était pas l'enjeu. Les membres du CNLE en particulier étaient réticents envers l'expérimentation de primes à l'emploi envers les personnes pauvres. L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES, 2009, p. 54) s'est interrogé sur la pertinence du raisonnement sur les incitations, dans un rapport public : « *La situation dégradée du marché du travail conduit à s'interroger sur l'efficacité des incitations financières au retour à l'emploi.* » L'ONPES critique le fait que « *l'emploi a continué d'être identifié comme le meilleur rempart contre la pauvreté* », se livrant à une critique en règle des sous-entendus de l'expérimentation : « *La reprise d'un emploi n'est pas principalement freinée par les phénomènes de trappes à pauvreté.* »
- 22 Face au test du seul critère financier, des représentants d'association ont monté des contre-expertises. La FNARS, la Fédération des acteurs de la solidarité qui regroupe plus de 800 associations sociales, a réalisé une enquête interne auprès de ses membres. L'enquête ne portait pas sur les questions financières : dans le rapport mis à disposition de la presse, n'apparaissait aucun des termes sur lesquels portait l'expérimentation officielle – les mots « *inciter* », « *finances* », « *financier* », « *argent* », « *trappe* », « *gain* », « *incitation* » étant absents du rapport de la FNARS. La FNARS déplace le point de vue en observant le RSA depuis l'accompagnement, et en insistant sur « *les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA, selon l'observation des travailleurs sociaux* ». 56 % des travailleurs sociaux déclarent dans cette enquête des difficultés d'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA ; 25 % indiquent que les personnes accompagnées en activité rencontrent des difficultés pour l'ouverture de leurs droits sociaux. L'enquête a fait l'objet d'une médiatisation, de relais sur le site internet de la FNARS, dans *Le Monde*, dans le *Canard social* ; ses principaux résultats pointent les « *dysfonctionnements du RSA* », à l'instar du titre du rapport.
- 23 Certains acteurs engagés dans le débat public ont ainsi pu hésiter, ou changer de position, à mesure que l'expérimentation lancée par Martin Hirsch se précisait : fallait-il participer à l'évaluation, la critiquer depuis l'extérieur ? Denis Clerc, fondateur de la revue *Alternatives économiques* et membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, s'est excusé publiquement lors d'un colloque de l'Observatoire en 2012 pour avoir soutenu dans un premier temps l'expérimentation du RSA :
- Je dois battre ma coulpe sur ce point : ayant fait partie de la Commission Hirsch qui, en 2005, a proposé la création du RSA comme complément de revenu à destination des travailleurs pauvres, j'avais très fortement soutenu cette proposition. Je pensais que, calibré tel qu'il l'était, le RSA activité ne diminuerait que peu le nombre de travailleurs pauvres, mais qu'il réduirait sensiblement l'intensité de la pauvreté de leur ménage. Cela n'a pas été le cas (Clerc, 2012, p. 89).

Quand l'expérimentation réarme ses adversaires

- 24 Les expérimentations ont été menées au premier semestre 2008 et le projet de loi a été présenté en urgence au Parlement au mois de septembre de la même année – alors que l'expérimentation devait normalement durer jusqu'en 2010. Ce changement a amené les opposants à la réforme à modifier leur position à l'égard de l'expérimentation. Puisque le gouvernement ne respectait plus les engagements pris et le calendrier de l'expérimentation, ce sont les députés de l'opposition qui ont insisté sur la nécessité d'une évaluation bien menée. On constate ainsi au Parlement un transfert étonnant du

lexique scientifique, des bancs de la majorité vers ceux de l'opposition, au moment où Martin Hirsch souhaite accélérer le calendrier en septembre 2008. Les députés de l'opposition reprennent à leur compte les arguments scientifiques à mesure que le Haut-Commissaire les abandonne – à l'image de Christophe Sirugue, député PS, en séance dans l'hémicycle :

Pourquoi n'avoir pas attendu que nous disposions d'un bilan approfondi de l'expérimentation de trois ans lancée dans trente-quatre départements, conformément aux engagements que vous aviez pris, en juillet 2007, lors de l'examen du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ? Sans doute invoquerez-vous l'urgence de la situation. Je ne la méconnais pas, mais, lorsqu'il s'agit de supprimer le revenu minimum d'insertion ou l'allocation de parent isolé, qui permettent aujourd'hui de faire vivre ou survivre quelque 1,5 million de personnes, le bilan détaillé d'une expérimentation prolongée du RSA aurait été un élément décisif⁷.

25 Mme Danièle Hoffman-Rispal (PS), reprenant les risques pointés par les premiers rapports, va même jusqu'à demander un « approfondissement » de l'expérimentation pour « améliorer » le RSA : « Nous nous interrogeons sur les lacunes, sur les moyens de l'améliorer et sur les possibilités d'éviter qu'il ne suscite des effets d'aubaine [...] Le fait que des rapports continuent de pleuvoir tous les jours sur les conséquences de l'expérimentation devrait conduire l'Assemblée à reporter l'examen du présent projet de loi »⁸.

26 Pour le Haut-Commissaire, la priorité n'était alors plus d'évaluer l'efficacité du dispositif mais de le généraliser. Le responsable de la communication au sein du cabinet Hirsch avoue une hésitation : « À un moment donné, c'est ce que je vous disais : est-ce qu'on aurait dû attendre d'avoir, de prouver euh de façon extrêmement bien mathématique et tout ça que voilà, ça fonctionnait... » Le conseiller technique va plus loin, en affirmant que la priorité n'était plus de démontrer que ça « marche » mais de faire que le RSA existe :

Ce qui serait normal, évidemment ça serait qu'on généralise après qu'on ait expérimenté. Donc on prend les arbitrages et on définit les paramètres, une fois qu'on a expérimenté... Le problème c'est que ça s'est superposé : c'est-à-dire qu'on n'avait pas encore les résultats quand on négociait les arbitrages. C'est pour ça qu'à la limite, que ça marche ou pas, c'était presque indifférent, puisque la machine était lancée des deux côtés en même temps. On était vraiment en temps masqué. C'est pas comme ça qu'il aurait fallu faire sans doute, mais enfin... Le RSA il existe, donc euh... C'est pas très grave.

27 Le conseiller reconnaît que la priorité était que la réforme soit faite, avant que les résultats de l'expérimentation établissent clairement l'efficacité – ou au contraire l'inefficacité – de la politique publique.

28 Ces entretiens sont intéressants en ceci qu'ils confirment l'analyse théorique de Lascoumes et Le Galès sur l'instrumentation de l'action publique : l'instrument d'action publique est « 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, 2004). Cela implique que l'instrument est un assemblage d'éléments hétérogènes, « mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole) » – auxquelles on pourrait ajouter des composantes pleinement « politiques » au sens de *politics*, liées au jeu politique et électoral : calendrier gouvernemental, priorités politiques, enjeux de négociation... Alors que l'expérimentation du RSA devait renforcer la séparation entre l'espace des valeurs d'un côté, et l'espace de la science de l'autre, les citations des membres du cabinet de Martin Hirsch illustrent bien

l'interpénétration constante des enjeux idéologiques, médiatiques et scientifiques : « *L'enjeu principal*, dit le chargé de communication, *c'est comment on permet, comment on arrive à concilier à la fois de l'action, du politique, du technique, de l'évaluation.* » Mais lorsque le conseiller affirme qu'« *à la limite, que ça marche ou pas, c'était presque indifférent* », il va plus loin qu'un simple constat d'interpénétration des enjeux : la priorité politique est bien première. La science n'est pas utilisée de manière neutre pour évaluer la pertinence d'une mesure – et la supprimer si l'évaluation s'avère décevante. La science est utilisée pour défendre une réforme. Si l'expérimentation est un artefact scientifique et communicationnel, son objectif est indissociablement politique : faire passer la loi.

- 29 L'expérimentation aurait pu permettre au Haut-Commissaire en charge du projet de RSA de faire passer la mesure pour politiquement neutre en puisant dans le registre de la science, de la validité empirique, de l'efficacité attestée des techniques mises en œuvre. Le gouvernement ne s'est pas privé d'utiliser ce registre, ce qui a amené l'opposition à hésiter dans un premier temps sur la posture à tenir : participer aux enquêtes, les commenter, ou refuser en bloc le principe de l'expérimentation ? De manière symétrique – avec une certaine ironie étant donnée la transposition des postures –, c'est le changement de registre des membres du gouvernement au cours des débats à l'Assemblée qui a permis aux opposants de clarifier leur stratégie critique : plutôt que de dénoncer le principe de l'expérimentation ou l'utilisation politique de la science, les opposants se sont convertis en défenseurs de l'expérimentation en déplorant que celle-ci n'aille pas à son terme. Mais pourquoi Martin Hirsch a-t-il changé de stratégie et souhaité généraliser plus tôt que prévu ? Peut-être parce que l'expérimentation risquait d'obtenir des résultats plus décevants qu'annoncé – comme nous allons le voir dans la troisième partie.

Des limites de l'expertise

Le lyrisme des circonstances ou le retour du refoulé

- 30 Les résultats de l'expérimentation ont-ils révélé que le taux de retour à l'emploi pouvait être augmentés massivement à l'aide d'une prime à l'emploi pour les allocataires des minima sociaux ? Oui, répondait inlassablement le Haut-Commissaire en charge de la réforme au cours de l'expérimentation. Trois éléments sont significatifs de cet usage politique des résultats de l'évaluation. Lors du débat à l'assemblée le 25 septembre 2008, Martin Hirsch a répondu à plusieurs questions de parlementaires en assénant des chiffres : « *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 Haut-Commissaire tire ces chiffres de résultats intermédiaires, qui, d'après le rapport du comité d'évaluation, ne pouvaient pourtant pas être généralisés et devaient attendre d'être consolidés (comité d'évaluation, 2009). Martin Hirsch répondra aux questions de l'assemblée le 25 septembre en mettant en avant les résultats positifs de l'expérimentation : « *l'expérimentation donne plus de 25 % de retours à l'emploi* ». Un député de la majorité le soutient en utilisant le même argumentaire : « *Nous pouvons affirmer très clairement que le RSA, ça marche ! [...] Le RSA incite bien au retour à l'emploi.* » Le Haut-Commissaire a utilisé le registre de la preuve en amont du débat, en envoyant une lettre à tous les parlementaires pour les convaincre de voter le texte : « *Combien d'expérimentations sont-*

elles restées lettre morte ? L'expérimentation a apporté des preuves. Elle permet de passer à l'acte » (Hirsch, 2008, p. 6). La preuve semble tellement suffisante que le site du Haut-Commissariat a été fermé avant la fin de l'année 2008, tous les articles étant remplacés par deux mots, écrits au milieu de la page, comme un constat définitif permettant de clore définitivement la discussion : « *It works !* »

- 31 Mais le Haut-Commissariat montre une plus grande réserve par la suite – à l'instar du conseiller technique de Martin Hirsch qui confie en entretien : « *C'est vrai que c'est, euh, un ordre de grandeur qu'est pas considérable. En même temps ce que disent les études, empiriques et théoriques, c'est que l'ordre de grandeur auquel on peut s'attendre n'est pas non plus, n'est pas non plus énorme* »⁹. Un autre membre du cabinet reconnaît que « *quand sont arrivés les premiers résultats des expérimentations, il y a eu des communiqués qui ont fait un petit peu polémique : finalement les résultats n'étaient pas aussi bons qu'espérés. [...] Donc après la question c'était le bénéfice/risque, quoi : le bénéfice à faire passer la réforme avec des expérimentations pas tout à fait abouties* »¹⁰. Martin Hirsch, lui-même, change de registre à l'Assemblée en annonçant en septembre 2008 une généralisation accélérée :

Si nous venons devant vous maintenant, c'est que nombre de nos concitoyens ont attendu trop longtemps, que notre pays a besoin, dans ces moments délicats, de mobiliser toutes ses forces vives et de soutenir ses salariés modestes. Un élan a été donné que nous ne voulons pas compromettre [...] Notre pays sera plus fort s'il est plus solidaire, et plus résistant si nous aidons nos concitoyens à retrouver le chemin du travail. C'est plus que jamais le moment¹¹.

- 32 Dans ces propos lyriques du Haut-Commissaire, ce n'est plus la réussite spécifique de la mesure qui est censée justifier le RSA, mais le contexte politique (« *un élan a été donné que nous ne voulons pas compromettre* »), l'état de l'opinion publique (« *nos concitoyens ont attendu trop longtemps* ») ou la nécessité de la conjoncture économique (« *c'est plus que jamais le moment* »). Le conseiller technique explique après coup que « *l'un dans l'autre, c'est compliqué de savoir si ça marche. Mais c'était pas la seule raison de faire le RSA.* » Et en effet, il valait mieux que ce ne soit pas la seule raison – car l'on sait maintenant que le RSA ne marchait pas.

It doesn't work...

- 33 Le RSA devait inciter les personnes pauvres à travailler, ce qui se traduirait par une hausse des taux de reprise d'emploi, une diminution de la pauvreté et du chômage. En février 2008, Martin Hirsch s'était engagé sur un objectif chiffré, affirmant qu'en généralisant le RSA « *ce sont près d'un million de personnes qui pourraient franchir immédiatement le seuil de pauvreté* » (Hirsch, 2008, p. 4). Mais la réforme rencontre plusieurs problèmes. Alors que le gouvernement accompagne le lancement du dispositif d'une vaste campagne de communication, le nombre de dossiers déposés reste très inférieur aux prévisions. Un an après le lancement du dispositif, la prime incitative ne touche encore qu'un tiers de sa cible (Warin, 2010). Les études approfondies sur les raisons du non-recours ont montré depuis les oppositions que des allocataires pouvaient avoir à l'égard d'un dispositif qu'ils jugeaient parfois intrusif, stigmatisant ou auquel ils étaient opposés politiquement (Warin, 2011 ; Okbani, 2013).
- 34 Concernant la lutte contre la pauvreté, les objectifs ne semblent pas avoir été atteints non plus : d'après le Comité d'évaluation, l'« *impact sur le taux de bas revenus peut sembler relativement modeste à ce jour* », la prime incitative du RSA n'ayant permis qu'à 71 000 foyers de franchir fin 2009 le « *seuil de bas revenus* » de l'INSEE (Comité d'évaluation,

2010, p. 47). Pour le comité « *ce dispositif n'a pas forcément réduit considérablement le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté* » : à l'inverse, entre 2007 et le 4^e trimestre 2010, le nombre de chômeurs pauvres augmente de 30 % en France (+ 223 000 : Allègre, 2012). Au final, le taux de pauvreté en France s'établissait au 4^e semestre 2010 à 12,8 % contre 12,5 % en 2007, soit 239 000 personnes pauvres de plus.

- 35 Le RSA n'a pas eu l'effet escompté eu égard au taux de pauvreté ; concernant les taux de retour à l'emploi, peut-on dire que le RSA a tenu ses engagements ? Les résultats des expérimentations publiés en mai 2009 se sont montrés très décevants (cf. tableau).

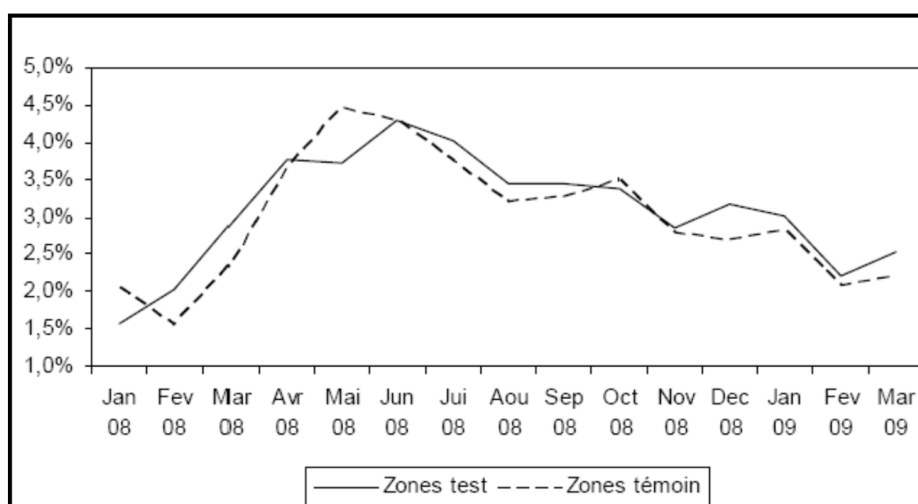
Tableau 1. Résultats des expérimentations publiés en mai 2009

	Ensemble	Zones tests	Zones témoins	Écart * (en points)
Sans emploi avant expérimentations (1)				
• a commencé un emploi au cours des expérimentations	18,4 %	19,1 %	17,6 %	1,5
• est en emploi en mai 2008	14,1 %	14,3 %	14,0 %	0,3
En emploi avant expérimentations (2)				
• a conservé son emploi en mai 2008	71,2 %	71,7 %	70,4 %	1,3

Source : Comité d'évaluation (2009, p. 23).

- 36 Au cours des premiers mois de l'expérimentation, certes, une proportion plus importante d'allocataires a repris et conservé un emploi dans les zones tests (expérimentant le RSA). Toutefois, l'écart statistique est faible et il est probable que les différences constatées soient imputables non à l'effet du RSA mais à l'échantillonnage (Anne & L'Horty, 2010). Plus précisément, d'après le rapport final du comité d'évaluation, sur l'ensemble des mois allant de janvier 2008 à mars 2009, le taux mensuel moyen d'entrée en emploi est de 3,38 % en zones tests et de 3,1 % dans les zones témoins, sans RSA. Le chiffre de « 30 % » mis en avant par le Haut-Commissariat est donc fortement trompeur, voire mensonger : il n'y a pas 30 % de différence entre et 3,1 et 3,38, mais seulement *0,30 point* (0,28 point pour être exact). Parler de 30 % d'écart entre zones tests et zones témoins, comme le fait Martin Hirsch à l'Assemblée¹² est une erreur ou une exagération. On peut affiner l'analyse en faisant une comparaison mensuelle des taux d'entrée dans l'emploi (figure 1). Ce tableau montre que les résultats des zones tests et témoins sont très proches tous les mois et qu'à plusieurs reprises – janvier 2008, mai 2008, octobre 2008 – les taux d'entrée dans l'emploi sont même plus élevés dans les zones témoins que dans les zones tests (figure 1).

Figure 1. Taux d'entrée en emploi. Données issues de déclarations de ressources



Source : Comité d'évaluation (2009, p. 13).

- 37 Certains mois, il semble que l'ancien système ait même été plus efficace pour amener les chômeurs vers l'emploi que le RSA. Comment trancher scientifiquement pour ou contre la réforme ? Si le rapport conclut à « un surcroît de 9 % du taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentant le RSA », cet écart n'est pas significatif d'un point de vue statistique, comme le reconnaissent ces économistes : « Au seuil usuel de 5 %, cette estimation est affectée d'un intervalle de confiance assez large : il y a 95 % de chances que l'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi soit compris entre -6 % et +25 %. Il existe donc une probabilité faible mais non négligeable pour que l'effet soit négatif et que l'accès à l'emploi soit moins élevé dans les zones où le RSA a été testé que dans les zones témoin » (Anne & L'Horty, 2010, p. 73).

De l'avenir politique des méthodes expérimentales

- 38 Depuis le RSA, aucune autre politique publique n'a fait l'objet d'une expérimentation comparative mettant en place, sur l'ensemble du territoire, des groupes tests et des groupes témoins en France. C'est que le débat sur le RSA (où les députés ont dû se prononcer sans maîtriser l'ensemble des données) et sa mise en œuvre précipitée ont pu laisser des traces politiques. Certes, dans de nombreux domaines et au-delà du seul secteur social, les méthodes expérimentales et l'*evidence-based policy* appuient de plus en plus la légitimité politique des réformes publiques et forcent les opposants à modifier leurs argumentaires (Devaux-Spatarakis, 2014 ; Allsop, Baudry, Berriet-Sollic, Bonnafous *et al.*, 2009 ; Deaton, 2007 ; Gueron, Rolston, 2013). Mais dans le cas du RSA, la généralisation d'une mesure alors que l'évaluation n'était pas terminée – et que les résultats de l'expérimentation se sont même révélés négatifs *a posteriori* – laisse douter de l'intérêt de la démarche. Pour quelles raisons l'équipe de Martin Hirsch a-t-elle échoué à utiliser l'expérimentation aléatoire pour faire preuve ? Aurait-elle manqué de compétence à utiliser la science économique ? Les critiques exprimées sur la méthode d'expérimentation aléatoire auraient-elles pesé de façon réhabilitaire ? Ou encore, la philosophie politique sous-jacente au RSA aurait-elle fait l'objet d'un rejet trop important au sein du secteur social, quelles que soient les connaissances mobilisées en

appui ? Plusieurs hypothèses sont envisageables : l'accélération du calendrier de réforme voulue par le Haut-Commissaire – avec un vote avancé avant l'évaluation finale du dispositif – pourrait laisser penser que le cabinet du Haut-Commissaire était lucide et ne croyait pas lui-même que la mesure aurait des résultats exceptionnels. Toutefois, les entretiens laissent penser que les conseillers entourant Martin Hirsch avaient lu les articles économiques et semblaient *a priori* convaincus par les méthodes incitatives. Il n'est pas possible d'attester de la sincérité ou du caractère stratégique des acteurs et cette question reste ouverte ; mais ce qui est attesté en revanche, c'est que l'histoire du RSA, faite d'usages et de contre-usages de la quantification au profit d'une mesure politique, a semblé porter préjudice à la méthode expérimentale en matière de réforme sociale. C'est la thèse défendue par un rapport sur les collectivités locales, remis au Premier ministre en 2010 :

Insuffisante en temps, insuffisante en ampleur, cette expérimentation a suscité une forte déception. Les leçons de l'expérimentation n'ont guère été tirées avant l'extension du RSA. [...] Cette expérimentation est malheureuse car elle a suscité une certaine amertume chez nombre d'élus locaux ; la notion même d'expérimentation y a perdu en crédibilité¹³.

- 39 L'opinion de Michel Abhervé, Professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne-la-Vallée, est que « *Martin Hirsch a fait reculer l'expérimentation comme méthode de modernisation du pays* »¹⁴. Au-delà des partis pris personnels, la leçon de l'expérimentation du RSA est peut-être que la science ne clôt que rarement les controverses : elle ouvre de nouveaux fronts de lutte, elle désarme et réarme les belligérants. Dans ce jeu politique où 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* » (Desrosières & Kott, 2005, p. 2), Martin Hirsch a su tenir un rôle d'intermédiaire ou de médiateur (Muller, 2005) capable de jouer alternativement, voire parfois simultanément, sur le registre des « faits », du savoir froid, désintéressé, et sur le registre des « valeurs », sur les sentiments et l'urgence de l'émotion.

Conclusion

- 40 Qu'était censée produire l'expérimentation du RSA ? Une évaluation comparée de dispositifs alternatifs ? La justification (d'apparence) scientifique d'une réforme controversée, visant à désarmer la critique ? La question mérite d'être posée, tant les résultats chiffrés comparant les zones tests et zones témoins ont été utilisés de manière diverse par les acteurs de la réforme. Le chiffre ambitieux de 30 % de hausse d'emploi grâce au RSA a été diffusé par Martin Hirsch et réutilisé par des députés à l'Assemblée nationale¹⁵. Mais ce chiffre flatteur a été contredit par le rapport final sur l'expérimentation du RSA. D'une part, le comité d'évaluation des expérimentations rappelle toutes les précautions qui auraient dû accompagner l'usage des données statistiques. D'autre part, il insiste sur les conditions dans lesquelles le chiffre a été construit (nombre de départements restreint, biais importants...). Selon le comité, surtout, les taux mensuels de retour à l'emploi ne seraient que de 0,28 point plus élevés dans les zones tests, sans que cela ne soit significatif statistiquement. Le RSA n'incite pas fortement à l'emploi, contrairement à ce qui a été annoncé pendant l'expérimentation.

- 41 Ce que nous révèle la création du RSA – plus grande expérimentation sociale à ce jour en France – est qu'elle est peut-être l'objet d'analyse socio-technique par excellence : une méthode scientifique ou « quasi scientifique » qui mêle en permanence des préoccupations techniques et des usages politiques. En reprenant Lascoumes, on peut dire que l'expérimentation du RSA fut « *un artefact (une construction abstraite basée sur des calculs), un instrument hybride qui comporte des éléments scientifiques et de communication* » (Lascoumes, 2007, p. 83). Comme dans le cas de la lutte contre la pollution étudiée par Lascoumes, l'expérimentation menée dans le cadre du RSA est tout sauf un objet neutre. Elle est chargée politiquement, que ce soit en amont de l'enquête (dans le choix des variables évaluées, et l'exclusion des explications jugées non pertinentes) ou pendant l'enquête (dans les usages des résultats et des rapports au sein des arènes médiatiques et parlementaires). Si l'instrumentation des politiques publiques n'est jamais neutre (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014), l'expérimentation et l'évaluation des politiques publiques sont elles aussi, toujours, et de manière indissociable, des objets techniques et politiques.
- 42 Les effets de l'instrument dépendent donc toujours de la pratique et des usages qu'en font les acteurs politiques. En matière d'expérimentation, la manière de rechercher et d'essayer d'administrer la preuve en matière de politiques publiques a bien orienté le cours des débats, mais elle n'a pas conduit à un changement des places et des rôles politiques respectifs. L'expérimentation modifie certes les types d'argumentaires et les registres des adversaires, mais elle n'impacte que peu les opinions respectives à l'égard de la réforme. Si le gouvernement et les oppositions politiques et associatives sont sortis de l'expérimentation plus outillés, ils ont gardé les positions à l'égard de la réforme qui étaient déjà les leurs au tout début de la séquence. L'expérimentation et ses résultats chiffrés sur l'efficacité du dispositif n'ont pas constitué un espace de délibération sur cette politique, et n'ont pas contribué à clore la controverse sur les politiques d'incitation. La cause en est probablement que l'expérimentation et le chiffre ont été utilisés de manière tactique, comme outil de gestion de l'agenda et de temporalité de la réforme. S'il ne modifie pas les modes institutionnels de conception de politiques publiques et de débats autour de celles-ci, le calcul change malgré tout l'action publique et son déroulement, dès lors qu'il fait partie intégrante du répertoire d'action de ses entrepreneurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Allègre, G. (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.
- Allègre, G. (2010). *Crise, pauvreté et RSA*. Communication aux journées d'étude de l'OFCE, 27 mai 2010.
- Allègre, G. (2012). L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés. *Informations sociales*, 6(174), 51-60.

- Allsopp, N., Baudry, J., Berriet-Sollic, M., Bonnafous, P., Burel, F., Carneiro, M.-J., Giraud, C., Kirsch, M., Labarthe, P., Laurent, C., Matose, F., Perraud, D., Tinel, B., Trouvé, A., & Ricroch, A. (2009), Pourquoi s'intéresser à la notion d'"evidence-based policy" ?, *Revue Tiers-Monde*, 200(4), 1-16. <https://doi.org/10.3917/rtm.200.0853>
- Anne, D. & L'Horty, Y. (2010). Le RSA : un premier bilan. *Cahiers français*, (358), 36-49.
- Auteur (2016). *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Auteur (2017). Les acteurs européens de la circulation des normes dans le secteur de l'emploi. *Revue française d'administration publique*, (161), 45-58.
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2008). The experimental Approach to Development Economics. *BER Working Paper*, n° 14467.
- Baudelot, C. & Gollac, M. (2003). *Travailler pour être heureux ?* Paris : Fayard.
- Bouchoux, J., Houzel, Y., & Outin, J.-L. (2008). *Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* (pp. 541-559). Paris : La Documentation française.
- Castel, R (1998), Centralité du travail et cohésion sociale. In J. Boutet, H. Jacot, & D. Linhart (dir.). *Le monde du travail*. Paris : La Découverte.
- Clerc, D. (2012), *Les lacunes de la lutte contre la pauvreté*, Actes du séminaire de l'ONPES, 89.
- Comité d'évaluation du RSA (2009). Rapport intermédiaire.
- Comité d'évaluation du RSA (2010). Rapport intermédiaire
- Deaton, A. (2007). Evidence-Based Aid must not Become the latest in a long String of Developments Fads. In A. Banerjee (dir.). *Making Aid Work* (pp. 60-61). Cambridge, MA: MIT Press.
- Desrosières, A. & Kott, S. (2005). Quantifier. *Genèses*, (58), 2-3.
- Devaux-Spatarakis, A. (2014), L'évaluation basée sur la théorie, entre rigueur scientifique et contexte politique, *Politiques et management public*, 31(1), 75-91.
- DREES (2009). *Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats*. Document de travail de la DREES, n° 87.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique : cours au collège de France (1978-1979)*. Paris : Seuil, 2004.
- Gomel, B. & Serverin, E. (2013). L'expérimentation sociale aléatoire en France en trois questions. *Travail et emploi*, (135), 57-71.
- Gori, R. (2015). *La fabrique des imposteurs*. Arles : Actes Sud.
- Goujard, A. & L'Horty Y. (2008). *Définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA)*, Rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, n° 43.
- Gueron, J. & Rolston, H. (2013), *Fighting for Reliable Evidence*, Russell Sage Foundation.
- Grozelier, A.-M. (1998). *Pour en finir avec la fin du travail*. Paris : L'Atelier.
- Guillemot, D., Pétour, P., & Zajdela H. (2002), Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ?, *La Revue économique*, (6), 1235-1252.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès P. (2014) (dir.). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Hirsch, M. (2008). *Livre vert sur le RSA*, <https://www.vie-publique.fr/rapport/29629-livre-vert-vers-un-revenu-de-solidarite-active>.
- Hirsch, M. (2008). *Les raisons de voter le RSA*. Lettre aux parlementaires.
- Hirsch, M. (2009). *Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans*. Rapport au Parlement.
- Jatteau, A. (2016) *Faire preuve par le chiffre ? Le cas des expérimentations aléatoires en économie*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Paris Saclay, 5 décembre 2016.
- Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique traceurs de changement. *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89.
- Lascoumes, P. & Le Galès P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- L'Horty, Y. (2009). Paradoxe de l'évaluation du RSA. *Revue Projet*, (308), 21-29.
- L'Horty, Y. & Petit, P. (2011). L'évaluation aléatoire : un succès qui ne doit rien au hasard, *La vie des idées*, mai 2011. <https://laviedesidees.fr/L-evaluation-aleatoire-un-succes.html>.
- Linhart, D. & Mauchamp, N. (2009). *Le travail*. Paris : Le Cavalier bleu.
- Lhommeau, B. & Rioux, L. (2000). Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998. *Études et Résultats*, (84), 1-8.
- Marc, C. (2008). Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux. *Recherches et Prévisions*, (91), 92-100.
- Marichalar, P. (2015). Indépendance. In H. Emmanuel *et al.*, *Dictionnaire critique de l'expertise* (pp. 181-186). Paris : Presses de Sciences Po.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien.
- Okbani, N (2013), *Le non-recours au RSA activité*, dossier d'étude de la Caisse d'Allocations familiales de la Gironde, n° 164.
- ONPES (2009), Rapport 2009.
- Paugam, S (2007). *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris : PUF.
- Robert, C. (2008). Expertise et action publique. in O. Borraz, V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques* (pp. 309-335). Paris : Presses de Sciences Po.
- Schnapper, D. (1997). *Contre la fin du travail*. Paris : Textuel.
- Warin, P. (2010). *Un recours progressif au RSA : quelques questionnements*. Communication à la 8^e Journée des Insertions, Liège.
- Warin, P (2011), La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique, *Revue comparée en administration publique*, 17(1), 116-134.
- Weber, M. (1963), *Le savant et le politique*. Paris : Plon, coll. « 10/18 ».

NOTES

1. 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.
 2. L'article 52 de la loi du 1^{er} décembre 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.
 3. Pour une présentation générale, voir : Banerjee & Duflo (2008).
 4. Discours prononcé à Tours, 10/04/07.
 5. Membre du cabinet Hirsch, 15 octobre 2010, *op. cit.*
 6. Discours de Martin Hirsch lors de la présentation du Revenu de Solidarité Active à l'Assemblée nationale, jeudi 25 septembre 2008.
 7. Compte rendu intégral des débats sur le Revenu de Solidarité Active à l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008.
 8. *Idem.*
 9. Entretien avec un ancien membre du cabinet Hirsch, conseiller sur le Revenu de solidarité active, Paris, vendredi 15 octobre 2010.
 10. Entretien avec un ancien membre du cabinet Hirsch, chargé de la communication sur le Revenu de solidarité active, Paris, mercredi 28 septembre 2011.
 11. Compte rendu intégral des débats sur le Revenu de Solidarité Active à l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008.
 12. « 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 », *op.cit.*
 13. Rapport disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000203.pdf>
 14. Blog disponible sur : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2010/05/20/martin-hirsch-a-fait-reculer-l-experimentation-comme-methode-de-modernisation-du-pays>
 15. « 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. »
-

RÉSUMÉS

L'article analyse l'expérimentation qui a eu lieu au cours de la création du Revenu de Solidarité Active en France. Pour tester l'efficacité d'une nouvelle prime financière de retour à l'emploi, un protocole standardisé a été construit pour comparer des groupes témoins et des groupes tests d'allocataires de l'aide sociale – seuls les membres des groupes tests touchant une prime en cas de retour à l'emploi. Dans la première partie, nous montrons comment la mise en place de cette expérimentation a permis aux membres du gouvernement de mettre en avant un effet de scientificité et de décharger le projet de son contenu le plus clivant. Dans une deuxième partie, nous montrons comment l'expérimentation statistique a effectivement amené les acteurs opposés à la réforme à adapter leurs argumentaires et à se repositionner vis-à-vis de l'étude statistique. Dans la troisième partie, nous soulignons que le Haut-Commissaire aux Solidarités Actives a lui-même dû modifier sa défense de la réforme alors que les résultats de l'expérimentation étaient rendus publics et que la politique publique allait être généralisée.

In this article we analyse the experimentation of the “Revenu de Solidarité Active” in France. In 2007 a standardized protocol was elaborated to assess the effectiveness of financial incentives. In the first part of this article we explain that this experiment was set up to reduce conflicts over the reform. In the second part we analyse how political opponents had to adapt their arguments during the experimentation. In the third part we analyse how the minister himself had to modify his arguments when the results of the experimentation were published.

El artículo analiza la experimentación del «Revenu de Solidarité Active» en Francia. En 2007, el gobierno francés construyó un protocolo estandarizado para evaluar el efecto de incentivos laborales. En la primera parte del artículo, explicamos que el gobierno quería reducir los conflictos en lo que se refiere a esta reforma de la renta mínima de inserción. En la segunda parte analizamos cómo los opositores políticos tuvieron que adaptar sus argumentos durante la experimentación del nuevo dispositivo social. En la tercera parte analizamos cómo el ministro encargado de la reforma tuvo que modificar sus argumentos cuando se publicaron los resultados de la experimentación.

INDEX

Palabras claves : expérimentation, politique publique, politique sociale, rentas mínimas de inserción, incentivo laboral

Mots-clés : expérimentation, politique publique, politique sociale, evidence-based policy, minima sociaux, incitation à l'emploi

Keywords : experimentation, public policy, social policy, evidence-based policy, public assistance program, incentives

AUTEUR

MEHDI ARRIGNON

Diplômé de l'IEP de Grenoble, Maître de conférences en science politique, actuellement chercheur associé au laboratoire PACTE, il a enseigné notamment à AgroParisTech Paris et Clermont-Ferrand, à l'Université internationale de Rabat au Maroc, à l'Université Grenoble Alpes. Ses travaux portent sur l'analyse et la comparaison des politiques publiques. Il a publié les livres suivants : Gouverner par les incitations (PUG, 2016) et Sociologie et politiques urbaines (Bréal, 2019). Son prochain ouvrage, Justice et injustices sociales. Modèles de justice, opinions et politiques publiques est à paraître chez Bréal en janvier 2020.

Adresse : UMR PACTE (CNRS - Université de Grenoble Alpes), BP 48, FR-38040 Grenoble cedex 9 (France)

Courriel : mehdi_arrignon[at]yahoo.fr