

# L'évaluation du RMI de 1990 à 2002

## la simplification de la démarche et ses enjeux

Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin(\*)

*Deux approches ont marqué l'évaluation du RMI depuis sa création en 1988. La première, pluraliste dans ses objectifs et ses méthodes, s'étend des premiers travaux de la Commission nationale d'évaluation jusqu'aux années 1995. Elle appréhende les multiples facettes du problème de la pauvreté en mobilisant toute une panoplie de critères d'appréciation du dispositif. En dépit de ses apports réels concernant la connaissance des phénomènes de pauvreté, cette approche multidimensionnelle et globalisante n'a eu que peu d'incidences sur l'évolution même du RMI. La seconde conception qui se développe à partir du milieu des années 1990, est étroitement liée aux préoccupations financières engendrées par l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires. Elle privilégie des indicateurs simples d'efficacité et des méthodes issues de l'économétrie et se montre plus sélective et plus restrictive dans ses investigations. Ses préconisations opérationnelles en termes d'action publique vont ainsi contribuer à modifier le dispositif initial, en esquivant la question première, centrale, de la pluralité de ses fonctions. Les controverses autour des effets désincitatifs qui l'accompagnent vont contribuer à façonner les représentations et les modes de qualification du « pauvre » qui ont cours aujourd'hui.*

La pratique de l'évaluation publique s'est développée en France pour répondre à des besoins multiples (CNE, 1996) : crise de légitimité de l'action publique, contraintes budgétaires accrues dans un contexte de croissance économique ralentie, complexité institutionnelle liée au double mouvement de décentralisation de l'État et de construction européenne, ou mouvement général de modernisation et de responsabilisation des agents publics qui requiert la compréhension des modes opératoires et des finalités de l'action, sont les aspects les plus fréquemment mentionnés.

Face à des pratiques diverses à travers lesquelles l'administration cherche à recueillir des éléments de connaissance sur son action, l'évaluation revêt des traits spécifiques. Elle est à la fois instrument de connaissance, de révision des normes et guide pour l'action. En premier lieu, elle cherche à mesurer les effets observés d'une intervention et à comprendre ses logiques de fonctionnement. Cette dimension cognitive n'est pas simplement affaire de techniques permettant de collecter les données appropriées. Elle est dépendante des cadres d'analyse posés dont on sait la diversité dans le champ des sciences sociales. En deuxième lieu, l'évaluation est normative puisqu'elle doit aider le commanditaire à formuler un jugement sur l'action entreprise, que ce soit sur l'atteinte de ses objectifs, son adéquation

au problème traité ou encore son efficacité et son efficience. La question posée ici est celle de la confrontation des points de vue à laquelle l'évaluation devrait contribuer. Dans ce sens elle doit favoriser leur élaboration et leur expression. En troisième lieu, la dimension instrumentale de l'évaluation n'est pas à négliger. Elle pose des problèmes complexes de rapports entre connaissance et action. À l'évidence, celle-ci ne se déduit pas de celle-là, non seulement parce qu'elles s'inscrivent toutes deux dans des temporalités différentes, mais surtout du fait de la dimension éminemment politique de l'action publique. Cependant, l'évaluation, qu'elle soit *ex post*, *ex ante* ou concomitante, n'est pas sans influencer la prise de décision. À travers le choix des questions posées, des grilles d'analyse retenues, *etc.*, l'évaluation contribue à l'élaboration de représentations qui vont orienter le décideur.

En adoptant une démarche de quasi-méta-évaluation, notre analyse cherche moins à interroger la légitimité d'une politique publique d'évaluation qu'à mieux comprendre le processus évaluatif à travers sa place dans le débat social.

Les jalons qui ont marqué l'histoire de l'évaluation du RMI restituent les différents éléments du débat autour de l'évaluation et de ses usages. La création en 1989(1) d'une commission indépen-

(\*) Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin – Matisse Centre d'économie de la Sorbonne (UMR 81 74) 106 boulevard de l'Hôpital 75013 Paris, bouchoux@univ-paris1.fr ; houzel@univ-paris1.fr ; outin@univ-paris1.fr

(1) Décret du 06/09/1989 portant nomination à la Commission nationale du revenu minimum d'insertion.

dante chargée de l'évaluation du RMI a constitué une innovation importante au moins sur le plan institutionnel. Les pouvoirs publics, en limitant dans le temps l'application de la loi et en conditionnant son renouvellement à son évaluation, ont souhaité introduire de nouvelles pratiques de gestion dans les politiques sociales. Nous qualifions de « pluraliste » la conception de l'évaluation du RMI qui a prévalu au début de la période étudiée -1990 à 2002 – et qui a été marquée schématiquement par une approche multidimensionnelle des problèmes de pauvreté, impliquant une pluralité de critères d'appréciation du dispositif. Nous verrons dans un premier temps comment cette conception s'est concrétisée par une profusion des recherches et travaux et par une réflexion élargie sur les méthodes et les outils utilisés. Le rapport d'évaluation remis à la Commission nationale de l'évaluation à l'occasion du renouvellement de la loi sur le RMI en 1992 (CNE, 1992) eut cependant peu d'influence sur le débat parlementaire (FRAGONARD, 1996), vraisemblablement en raison du coût financier et politique des nouvelles propositions et de la complexité du diagnostic proposé, qui rendait difficile sa traduction en termes opérationnels à court terme.

Ce faible degré d'appropriation des résultats par les pouvoirs publics et l'augmentation soutenue des bénéficiaires du RMI sur la période 1989-1995 ont entraîné dans un deuxième temps le déclin d'une conception « pluraliste » au profit de travaux d'évaluation dont le critère principal sinon exclusif est la recherche d'une sortie du dispositif vers l'emploi marchand. Nous montrons dans une deuxième partie quels changements cette évolution a entraînés dans la perception de la politique du RMI et les conséquences qui en ont été tirées, pour revenir, dans la dernière partie de l'article sur les méthodes et la question de la décentralisation.

## La démarche globale de la première évaluation

Elle est issue d'un contexte particulier qui modèle les études et les travaux de la période et justifie cette démarche pluraliste. Nous en rappelons ici quelques éléments avant de préciser ses spécificités.

### Le contexte

Les travaux de la Commission nationale d'évaluation du RMI s'inscrivent dans un vaste programme dit de « Renouveau du service public » correspondant à un contexte politique et administratif favorable à l'évaluation, marqué par l'arrivée de M. Rocard comme Premier ministre.

### *L'évaluation, outil de revalorisation de l'action politique*

Ce contexte favorable est à relier à la plus grande complexité des politiques publiques mises en œuvre alors, notamment celles, comme le RMI, qui s'appliquent désormais dans un cadre décentralisé impliquant une multiplicité d'acteurs et une forte coordination. Il témoigne aussi de l'influence exercée par les suites politiques données au rapport VIVERET (1989). Représentant de la « deuxième gauche » qui entend mobiliser la « société civile », P. Viveret développe l'idée que l'évaluation doit mesurer l'efficacité d'une politique tout en se défiant des éventuelles dérives technocratiques. L'évaluation n'est donc pas seulement une démarche de nature scientifique obéissant à une pure logique d'expertise, mais aussi un instrument au service d'une finalité politique. Il s'agit à la fois de responsabiliser les agents publics impliqués dans la mise en œuvre d'une politique et d'alimenter plus largement le débat démocratique pour porter un jugement sur l'efficacité de l'action publique.

### *L'inadaptation de la protection sociale face à la progression du chômage*

Pour saisir l'orientation des travaux d'évaluation, il faut replacer le RMI dans l'architecture de la protection sociale existante à la fin des années 1980. Le RMI est venu compléter tardivement un ensemble de minima sociaux catégoriels de lutte contre la pauvreté (JOINT-LAMBERT, 1997) (2). Dans un système assurantiel comme le système français, la création de minima sociaux avait pour fonction de combler les failles de la protection sociale. En ce sens, le RMI a d'abord été le « dernier maillon dans la lutte contre la pauvreté » (VILLAC, 1992) et un révélateur de l'inadaptation de la protection sociale ; il interroge ses fondements et ses limites dans la mesure où il rompt avec la notion de revenu de remplacement et pose le principe d'un revenu universel pour tout individu dans le besoin.

Les tensions sur le marché du travail contribuèrent à mettre à mal le système de protection sociale et à en révéler les lacunes. Les difficultés économiques persistantes des années 1980 se traduisirent simultanément par une progression de la précarité des emplois offerts, par la progression du chômage des jeunes, relégués dans des positions d'attente, et par l'augmentation de la durée du chômage des autres actifs.

Les transformations sur le marché du travail et les insuffisances de la protection sociale contribuèrent à accroître les situations de pauvreté. Les dénombrements de ces situations et les formes

(2) M. T. JOIN-LAMBERT rappelle que ces minima sont des prestations distinctes des prestations assurantielles et des prestations d'aide sociale.

qu'elles recouvraient, toujours difficiles à appréhender car fonction des seuils retenus, n'en révélaient pas moins une augmentation significative des populations pauvres (3). Ainsi, un rapport du CERC (1988) estimait, en se basant sur l'enquête emploi de l'INSEE, à 400 000 les ménages pauvres ne bénéficiant ni de revenu d'activité ni de revenus sociaux et soulignait par ailleurs une incertitude sur le niveau de protection sociale de 750 000 autres.

### Le cadre politique

Face à la progression du chômage et des situations de pauvreté, les réflexions s'orientèrent vers la mise en place d'un revenu minimum garanti assurant aux personnes un minimum de ressources, mais en s'attachant plus particulièrement à ses éventuels effets sur les comportements des individus sur le marché du travail.

### Les objectifs : aider sans désinciter

Les différentes approches économiques du revenu minimum hésitent en effet souvent entre l'inconditionnalité du versement d'une allocation pour venir en aide aux plus démunis et l'exigence d'une contrepartie, notamment en travail, que l'on doit demander au bénéficiaire (BARTHE, 1991).

La forme prise par le RMI résulte également d'une démarche plus empirique construite sur la base d'une série de rapports publiés dans les années 1980 et de la mise en place d'expériences de revenu minimum dans certaines collectivités locales. Dès 1981, le rapport de G. OHEIX (1981), renonçant à porter un jugement sur les pauvres, pointait de nouvelles formes de pauvreté et plaidait pour la mise en œuvre d'un minimum de soutien social.

Progressivement, à l'initiative de collectivités locales, ont été institués des systèmes de revenu minimum garanti qui ont permis d'expérimenter plusieurs variantes et mis en évidence la difficile question des contreparties exigibles. Dans plusieurs de ces expériences (4), des contreparties à la prestation perçue étaient demandées aux bénéficiaires, dans le cadre d'un contrat plus ou moins formalisé comportant des obligations (recherche d'emploi, suivi d'un stage, adaptation du comportement...).

Ainsi, un consensus social et politique s'est progressivement instauré pour considérer que l'engagement réciproque du bénéficiaire et de la collectivité dans une démarche d'insertion constituait la contrepartie au versement d'une allocation monétaire. Le vote de la loi de 1988 à la quasi-unanimité des parlementaires traduit politiquement ce consensus, même si ce dernier synthétise des

compromis ambigus sur les notions d'insertion, de contreparties, de contrat et d'engagement de la collectivité.

### La mise en œuvre du dispositif

La montée en charge du dispositif a été très rapide : le nombre de bénéficiaires directs est passé de 407 000 fin 1989 à 582 000 fin 1991, révélant « des populations inconnues des services sociaux et qui étaient exclues, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale. [le dispositif]... a ainsi contribué à rendre visible l'extrême pauvreté » (CNE, 1992). Les populations bénéficiaires décrites sont plutôt jeunes, sans charge de famille et pour l'essentiel composées de demandeurs d'emploi, là où l'on attendait des populations plus proches de la pauvreté traditionnelle.

La Commission met en place un dispositif ambigu, aussi bien dans son *modus operandi* que dans son objet. Les thèmes d'intérêt abordés pour préparer la discussion parlementaire de 1992 et informer les décideurs de l'ensemble des effets de la loi sont extrêmement variés. (5) On peut donner, sans être exhaustif, quelques exemples des questions traitées à la demande de la Commission.

À propos des bénéficiaires sont abordés le repérage quantitatif (qui sont les bénéficiaires du RMI, combien sont-ils, qui sont les exclus, quels profils ont les sortants...), des problèmes plus qualitatifs ayant trait aux trajectoires avant ou pendant le RMI ou aux modifications des conditions de vie au sens large de ressources, de droits sociaux ou de bien-être, les types de sorties.

À propos du dispositif sont traitées des questions relatives à ses modalités de fonctionnement, des formes de sa mise en application (décisions réglementaires, définition des acteurs et types de responsabilité), des pratiques nouvelles induites par le dispositif (dans le domaine du travail social ou de l'insertion professionnelle, dans les collaborations nécessaires ou souhaitables, dans la localisation des actions...). De longs développements sont consacrés à la façon dont se déroule la procédure d'attribution du RMI (circuit de la demande, instruction, intervenants, délais...) ainsi qu'aux problèmes posés par cette procédure (calcul des ressources, obligation alimentaire, forfait logement, indus, cas des populations particulières : non salariés, agriculteurs, résidents des DOM...); en revanche les coûts de gestion du dispositif n'apparaissent pas cruciaux. Un volet important de l'évaluation concerne donc la connaissance, l'appropriation et la mise en route d'un dispositif de politique sociale considéré comme complexe

(3) À l'exception notable de Serge MILANO (1988) qui estimait que la pauvreté absolue régressait.

(4) Protection sociale et pauvreté, *op. cit.*

(5) On rappelle les quatre axes : RMI et lutte contre la pauvreté, RMI et protection sociale, RMI et insertion, logiques institutionnelles et solidarités, tels qu'ils sont définis par la Commission (CNE, 1992, pp. 67, 68).

et difficile. Cette complexité découle aussi bien de la multiplicité des acteurs impliqués que des modes de calcul de l'allocation et de définition de l'accompagnement du bénéficiaire.

Des thèmes plus généraux d'investigation concernent le RMI dans le système de protection sociale avec, par exemple, l'étude des liens entre le RMI et les autres minima sociaux, les conceptions de l'insertion qui ont été à la source de la diversité des pratiques territoriales ou institutionnelles, les conditions des partenariats institutionnels, la question de la mobilisation des acteurs, la représentation de la pauvreté et du RMI dans l'opinion.

La première évaluation du RMI s'est ainsi articulée aussi bien autour de thèmes philosophiques, sociologiques, politiques et gestionnaires qu'institutionnels. Les débats d'ordre économique sur les transformations du marché du travail ou sur la cohérence des politiques économiques ne constituent pas, alors, une préoccupation essentielle.

#### Les méthodes d'évaluation

La multiplicité des questionnements dans cette première période justifie le recours à une pluralité de méthodes. Les orientations d'analyse de la commission d'évaluation portent sur la prestation RMI en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté, sur l'accès aux droits sociaux, sur l'insertion par l'intermédiaire de la procédure contractuelle, sur les attitudes et formes de mobilisation des différents acteurs locaux. La préoccupation principale est de disposer d'une information la plus globale possible afin « d'appréhender les effets de la loi sur l'évolution de la situation des bénéficiaires » (CNE, 1992).

Cette démarche « compréhensive » (connaissance du dispositif, des processus et des acteurs) implique une gamme variée d'outils quantitatifs et qualitatifs appartenant aux méthodes classiques des sciences sociales.

Dans cette perspective, trois types de travaux ont été conduits, combinant statistique descriptive et analyse sociologique des pratiques. On note d'abord le recours aux données statistiques nationales liées à la gestion du dispositif du point de vue de la prestation (CAF, MSA) comme de l'insertion (ANPE, ministères). La mise en place d'un module de coordination statistique et l'élaboration d'un dictionnaire des sources statistiques sur le RMI attestent de l'intérêt et de la difficulté d'utiliser ce type de données du fait de leur formalisation selon des règles propres à chaque gestionnaire. Par exemple, la notion d'allocataire renvoie à des individus isolés ou en couple, avec ou sans enfant; la notion de demandeur d'emploi correspond à des individus considérés isolément. Selon le mode d'actualisation des fichiers administratifs, la prise en compte du temps pour caractériser les transitions est ou n'est pas possible. Enfin, les ressorts territoriaux d'inter-

vention différents engendrent un fractionnement de l'information qui entrave, notamment, l'appréhension des mobilités géographiques.

De manière plus originale, des enquêtes ont mesuré l'importance de caractéristiques variables et ont pu décrire des comportements, des pratiques ou des opinions. Pour faire le suivi de la situation des bénéficiaires du RMI sur une période donnée, elles ont été fondées sur deux panels permettant de collecter des informations de nature quantitative et qualitative. Le premier panel (panel CREDOC) était constitué d'un échantillon initial de près de 2000 ménages représentatifs de la population bénéficiaire au niveau national. Il s'est déroulé en quatre vagues étalées entre juin 1990 et décembre 1991. Outre l'ampleur des phénomènes d'attrition qui ont rendu délicate l'interprétation de certaines observations – l'amélioration de l'état de santé observé est-il dû à l'impact du dispositif ou à la disparition des bénéficiaires les plus en difficulté ? – le temps nécessaire aux questionnements successifs a dépassé le temps de l'évaluation proprement dite. Le second panel (panel CERC) était fondé sur une approche qualitative puisqu'il a permis d'interroger 1 800 bénéficiaires répartis dans neuf départements. Son apport a été de fournir un éclairage sur l'incidence du contexte socio-économique et institutionnel sur la mise en œuvre et les effets observés du dispositif, au-delà des caractéristiques individuelles.

Enfin, des études de nature qualitative, à travers notamment la réalisation de monographies de nature diverse, ont permis d'introduire dans l'évaluation les pratiques des acteurs institutionnels ou encore de caractériser la pluralité des logiques d'usage du RMI par les bénéficiaires à partir d'enquêtes fondées sur les récits de vie.

Ces travaux ont été complétés de deux manières. Des séminaires organisés par la commission d'évaluation et réunissant administrations, associations et chercheurs ont permis la discussion d'analyses présentées par des équipes de recherche et des praticiens sur des thèmes particuliers (insertion professionnelle en entreprise, publics exclus du RMI, insertion par le logement, implication des associations dans le dispositif, *etc.*). Puis, à travers des auditions d'acteurs directement impliqués et des déplacements sur le terrain, la commission a pu enrichir sa perception de points décelés par les travaux de nature plus scientifique.

Cette pluralité des approches n'a pas été sans produire des effets importants. D'abord, à travers la masse des informations collectées, leur hétérogénéité et leur mise en discussion assez systématique, la Commission « a dégagé une somme de connaissances sur la pauvreté et les politiques de lutte contre l'exclusion, qui n'a pas d'équivalent antérieur » (CNE, 1992). Il faudra attendre la mise en place de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que des études appor-

tent des éclairages aussi variés, si l'on met à part les travaux réalisés dans le cadre du Conseil économique et social au cours des années 1990. Ensuite, ces approches multiples ont contribué à mettre en évidence la complexité des effets du dispositif du fait de la diversité des populations touchées (caractéristiques individuelles et trajectoires antérieures), du jeu des acteurs et des effets de contexte. Enfin, ces approches diversifiées ont alimenté la réflexion méthodologique et contribué à l'élaboration d'indicateurs d'efficacité d'une politique sociale tels que le « taux de sortie du dispositif » ou le « taux d'accès à l'emploi », qui peuvent recouvrir des situations multiples (AFSA, POUBELLE, 1992).

En revanche, ces apports ont été peu utilisés dans le débat politique. Le rapport produit par la Commission sur la loi de 1988 était positif, ce qui ne poussait pas à engager des discussions sur un dispositif qui, en tout état de cause, devait être renouvelé. Le RMI avait acquis une légitimité, la Commission proposait essentiellement des aménagements, dont certains, dans la conjoncture économique d'alors, semblaient impossibles – le relèvement du montant du RMI ou la création d'un dispositif spécifique aux moins de 25 ans(6). Finalement, seules quelques dispositions relativement modestes seront prises en compte par le législateur, visant surtout l'amélioration du revenu minimum (majoration pour enfant, non-prise en compte de l'autoproduction...). À l'inverse, d'autres ne l'ont été que de manière partielle, telle que la réforme de l'aide médicale(7).

C'est pour les acteurs du RMI que l'impact a été plus important. En particulier, la diversité des populations bénéficiaires, que la Commission avait bien mise en évidence, est devenue une conclusion acceptée par les praticiens, même si les décideurs n'en ont souvent pas tiré toutes les conséquences et même si cette image n'a pas été entérinée par l'opinion publique. De ce point de vue, l'appropriation des évaluations a contribué à la formation et à la mobilisation des acteurs locaux, en les aidant à mieux comprendre les processus dans lesquels ils étaient impliqués et à faire évoluer leurs pratiques. Cet aspect endo-formatif constitue en soi un effet de l'évaluation du RMI, même s'il est difficilement mesurable et n'était pas explicitement recherché (SAUVAGE, 2001).

## Une simplification progressive de l'évaluation

Au cours des années 1990, l'évaluation du RMI s'écarte du schéma précédent. L'opinion se modifie. Les interrogations sur l'efficacité du RMI sont plus nombreuses, tant du fait des bénéficiaires, qui participent à différents mouvements sociaux pour obtenir une revalorisation de l'allocation, que des experts et des politiques qui, sans remettre en cause son existence, pointent sa difficulté à organiser des transitions. Cette opinion est nourrie par des études qui se fondent sur une approche plus limitée : elles découlent soit de procédures d'évaluation menées par les corps de contrôle et privilégient alors les indicateurs physico-financiers et les observations locales partielles, soit d'analyses économiques fondées sur des méthodes particulières (cas types, microsimulation) qui s'attachent à un aspect singulier des dynamiques d'insertion. Le Commissariat général au Plan lui-même, lorsqu'il lance une série de travaux sur les minima sociaux, vise à sérier le questionnement autour des relations entre les bénéficiaires et le marché du travail.

Cette seconde partie de l'article, après avoir rappelé les mutations économiques et politiques de la période 1995-???, rendra compte de travaux d'évaluation clairement ciblés sur des indicateurs précis et des critères beaucoup plus limités. Ces approches dégagent des résultats qui alimentent beaucoup plus nettement le débat public.

### Les changements contextuels

Les transformations de l'évaluation du RMI accompagnent l'évolution de la perception du dispositif et de la conjoncture. Après le rapport de la Commission d'évaluation, il n'y aura d'ailleurs pratiquement plus de commande publique concernant le RMI pendant plusieurs années. Un moment important est marqué par un rapport de la COUR DES COMPTES publié en 1995, dans un contexte dominé par une forte progression des bénéficiaires du RMI sur la période 1992-1995(8). Il consacre les préoccupations gestionnaires et administratives des pouvoirs publics ainsi que les inquiétudes suscitées par l'évolution du RMI. Ce sont en effet les craintes d'une dérive financière qui focalisent l'analyse du RMI et qui amènent à s'interroger sur les limites et les insuffisances du dispositif.

Au milieu des années 1990, le lien entre progression du nombre de bénéficiaires du RMI et chômage

(6) Bertrand FRAGONARD mentionne que sur la question du RMI-jeunes, le Gouvernement a effectué une traduction très réductrice des propos de la Commission. Celle-ci, tout en convenant qu'il était difficile d'étendre le RMI aux jeunes de moins de 25 ans, suggérait de mettre en place une politique spécifique vis-à-vis de ce public, aspect qui sera occulté par les pouvoirs publics (FRAGONARD, 1996).

(7) La Commission nationale d'évaluation proposait pour sa part, la généralisation de la couverture maladie (CNE, t. 2, p. 723, 1992).

(8) Le nombre de bénéficiaires passe de 582 000 fin 1991 à 946 000 fin 1995, soit une augmentation de plus de 60 %.

non indemnisé est établi. Une enquête par questionnaire menée par le CREDOC en 1995 sur les nouveaux arrivants au RMI montre que ces allocataires, quand ils étaient au chômage avant de bénéficier du RMI, étaient dans deux tiers des cas des chômeurs non indemnisés. Les changements intervenus dans les règles d'indemnisation du chômage<sup>(9)</sup> sont responsables de cette situation, sans que les conséquences n'en soient pas véritablement tirées, du moins au niveau institutionnel, en ce qui concerne le système de protection sociale.

C'est donc essentiellement à une critique «interne» du dispositif que le rapport se livre, tant en ce qui concerne la gestion des droits que l'efficacité des dispositifs d'insertion ou l'articulation entre allocation et contrat d'insertion. L'objectif implicite de ces critiques est d'analyser les raisons pour lesquelles les flux de sortie du dispositif vers l'emploi demeurent faibles.

### *Le débat sur l'accompagnement*

La peur d'une dérive de l'allocation RMI vers une simple prestation d'assistance versée sans contrepartie oriente les réflexions du rapport de la COUR DES COMPTES (1995) vers la recherche d'une maîtrise comptable. Celle-ci passe par le contrôle renforcé de la situation des bénéficiaires en ce qui concerne les ressources déclarées<sup>(10)</sup> ou la réalité de leur situation familiale. La crainte de la fraude, thème récurrent vis-à-vis de toutes les prestations d'assistance mais particulièrement vif dans le cadre du RMI<sup>(11)</sup> implique la mise en œuvre des procédures de suspension/radiation prévues par la loi, ce qui suppose l'augmentation du nombre des contrôles et de leur fréquence.

Elle nécessite surtout une plus grande connexion entre attribution de l'allocation et respect de la procédure contractuelle. Or, en 1995, le taux de contractualisation est encore faible et n'a pas significativement augmenté depuis les constats effectués par la Commission nationale d'évaluation. De plus, la contractualisation est toujours aussi disparate d'un département à l'autre et à l'intérieur d'un même département. Enfin, le contrat, quand il est signé, est relativement peu engageant et son contenu peut recouvrir des formes peu contraignantes de suivi.

Ces insuffisances mettent en cause le dispositif originel et font glisser davantage le RMI vers une prestation d'assistance. Les dysfonctionnements dans la procédure contractuelle sont pour partie attribués à la lourdeur administrative et/ou à la faible mobilisation des acteurs locaux chargés de l'insertion. Ils sont également attribués au non-

respect des engagements de l'allocataire et de l'absence de sanction. Face à ce constat d'échec, la Cour des comptes préconise un lien plus strict entre versement de l'allocation et engagement contractuel, quitte à dispenser de contrat les personnes en situation d'attente d'une autre prestation sociale ou celles pour qui le RMI vient compléter la faiblesse des revenus. Dans les engagements réciproques que le contrat institue entre la société et l'allocataire, c'est davantage du côté de l'allocataire et du rappel de ses devoirs vis-à-vis de la société qu'une exigence de contrepartie est demandée (CASTEL, LAÉ, 1992).

### *Les nouveaux aspects de l'évaluation*

Ces éléments conduisent à focaliser l'appréciation du dispositif en fonction d'objectifs restreints et en utilisant de nouvelles méthodes. Du point de vue des indicateurs utilisés, deux d'entre eux sont particulièrement sollicités.

#### *Le «taux de sortie» comme critère d'efficacité*

La question de l'évaluation de l'efficacité du dispositif se polarise de plus en plus au milieu des années 1990 sur le «taux de sortie», considéré comme un indicateur pertinent d'efficacité, même si cette notion demeure floue, recouvre des situations diverses (accès à d'autres prestations, changements familiaux, *etc.*) et ne permet pas d'appréhender véritablement la qualité de l'insertion professionnelle (caractéristiques des emplois repris, phénomènes de récurrence, *etc.*). La représentation de l'allocataire RMI comme personne exclue, éloignée du marché du travail continue d'alimenter le débat public (PAUGHAM, 1996), alors que la réalité a été décrite comme plus complexe. Les sortants sont plus souvent jeunes, ils ont une ancienneté de présence moins importante que ceux qui restent dans le dispositif (AFSA, 1995). Ces derniers ont plus souvent des difficultés d'ordre social (santé, situation familiale, *etc.*) attestant leur éloignement du marché du travail. Par ailleurs, ceux qui ont retrouvé un emploi n'avaient pas nécessairement signé un contrat (ALDEGHI, 1996). Enfin, ceux qui ont eu accès à l'emploi ont bénéficié des différentes formes d'aides à l'emploi et notamment de l'accès aux emplois non marchands. Cependant, en l'absence d'une reprise durable, les taux de sortie vers l'emploi ne pouvaient être que le parent pauvre de l'insertion.

#### *Le taux de contrat comme critère de pertinence*

Le contrat d'insertion symbolise une des originalités du RMI en donnant au dispositif un aspect dyna-

(9) La réforme de 1992 durcit les conditions d'ouverture des droits et réduit les prestations servies.

(10) Les allocataires doivent produire une déclaration trimestrielle des ressources (DTR) servant de base au calcul de l'allocation différentielle.

(11) La Commission d'évaluation notait pourtant dès 1992 que la fraude au RMI était plus limitée que sur d'autres prestations.

mique, dans la mesure où il engage la collectivité représentée par le travailleur social et le bénéficiaire dans une démarche d'insertion. Cette démarche se conçoit comme une réponse au processus d'exclusion. Elle illustre les nouveaux référents sur lesquels reposent les politiques sociales depuis la fin des années 1980, axées sur la personnalisation et la territorialisation des interventions. La contractualisation, du moins dans son principe, part d'un ajustement entre une demande d'insertion représentée par les besoins et les capacités du bénéficiaire, et une offre locale déterminée par le contexte et les ressources à la disposition des acteurs locaux en charge de l'insertion. Elle s'effectue enfin dans le cadre de structures mises en place au niveau local et implique la coordination de différents types d'acteurs.

Le dispositif RMI insiste sur les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion : pourtant, dans les préoccupations des pouvoirs publics comme dans la pratique des acteurs ou dans les études et évaluations diverses, quasiment seul l'objectif d'insertion professionnelle est véritablement mesuré et analysé.

La pratique contractuelle combine plusieurs éléments : signature, objectifs, actions d'insertion, délai du contrat, enchaînements, suivi et bilan. Les actions d'insertion concernent aussi bien le champ de l'emploi ou de la formation que celui du logement, de la santé ou du suivi social et familial. En principe, elles organisent un processus par étapes qui, dans la représentation des acteurs, sert de norme d'action pour construire une démarche d'insertion adaptée aux profils des allocataires. Du fait de son caractère décentralisé, la pratique contractuelle présente des modalités d'application très diversifiées entre les différents départements, fonction des ressources disponibles, des contextes socio-économiques et de la mobilisation des acteurs locaux.

Dans la première période, le contrat a suscité des analyses très générales : sur l'originalité qu'il institue dans le système des politiques sociales, sur sa nature juridique, sur les droits et devoirs qu'il crée pour la collectivité et pour le bénéficiaire, sur le type de lien qu'il entretient avec l'allocation (MOREL, 2000). La Commission nationale d'évaluation du RMI elle-même suggérait que la seule prise en compte du taux de contrat sous-estimait la réalité des processus d'insertion engagés. Pourtant, le rapport de la COUR DES COMPTES (1995) se focalise sur la procédure contractuelle dans les transitions qu'elle est censée organiser et note des résultats décevants en termes d'insertion professionnelle. Ce même rapport insiste sur la diversité et l'hétérogé-

néité des pratiques départementales et infradépartementales, interprétées en termes de mobilisation différentielle des acteurs locaux ; il insiste aussi sur l'opportunité de la procédure contractuelle elle-même, aussi diversement comprise et appliquée. Ses préconisations portent sur les allègements à apporter au contrat, voire sa suppression éventuelle pour certains publics bénéficiaires (12), afin de cibler les interventions sociales sur des publics considérés comme prioritaires et pour lesquels le contrat aurait un caractère nécessairement plus exigeant, ce que l'on retrouve dans les débats relatifs à la mise en place du contrat d'insertion/revenu minimum d'activité (RMA).

La faiblesse persistante de la contractualisation, l'insertion problématique des bénéficiaires et le coût du dispositif révèlent finalement les difficultés et les limites d'une politique sociale dans un contexte marqué par la pénurie d'emplois. Elles orientent les questions d'évaluation sur l'agencement institutionnel, sur les normes d'intervention et sur les publics bénéficiaires.

Le modèle du parcours-insertion est de plus en plus fissuré du fait d'un contexte économique défavorable, de la précarité des emplois offerts, mais également de par les mesures d'aide aux emplois non marchands qui contribuent à maintenir des bénéficiaires dans le dispositif ainsi qu'à brouiller les limites entre activité et inactivité.

Face à la progression du nombre de bénéficiaires, notamment ceux de longue durée, aux phénomènes de récurrence mais aussi aux changements de profils des bénéficiaires, les pratiques locales dans l'utilisation du contrat se font plus sélectives

#### Les apports de l'évaluation

En 1999, une évaluation faite à partir de l'enquête INSEE 1998 montre que le contrat signé par ceux qui déclarent en avoir signé un comporte très souvent des actions visant le champ emploi-formation et qu'il concerne potentiellement les allocataires plus proches du marché du travail.

#### *Contractualisation et dualisation des bénéficiaires du RMI*

Cette prédominance de l'insertion professionnelle explique *a contrario* la faible contractualisation des moins «employables» (13) et l'affaiblissement des mesures visant l'insertion sociale. Pourtant la confrontation des données sur les contrats telles qu'enregistrées par les administrations et des opinions des bénéficiaires appréhendées par enquête montrent qu'en dépit d'une majorité de

(12) Notamment ceux qui sont en attente d'une autre allocation comme dans le cas de l'AAH, ou pour des bénéficiaires ayant de petites activités à temps partiel.

(13) « Contrats d'insertion et sortie du RMI : Évaluation des effets d'une politique sociale », J.-P. ZOYEM, *Économie et Statistique*, n° 346-347, INSEE 2001.

contrats signés et orientés vers l'emploi, les bénéficiaires valorisent davantage leurs efforts personnels relativement à l'aide apportée par le contrat. Inversement, l'accompagnement social occupe une place plus modeste dans les contrats signés mais son rôle est plus fortement apprécié par les bénéficiaires (DEMAILLY, BOUCHOU, OUTIN, 2002).

La mesure de l'effet propre du contrat en termes d'insertion professionnelle reste modeste. Certes, il augmente la probabilité de sortir du RMI en accédant à un emploi aidé mais plus rarement à un emploi ordinaire du secteur marchand. Par ailleurs, compte tenu de la précarité des emplois retrouvés, la durabilité de la sortie du dispositif n'est pas assurée.

Enfin, la fonction de sas vers l'emploi jouée partiellement par les mesures d'aide aux emplois non marchands (CES/CEC) fonctionne de moins en moins dans un contexte de pénurie globale des emplois et marqué par la diminution des enveloppes consacrées à ces moyens. Depuis le recentrage des CES/CEC vers des publics prioritaires au milieu des années 1990, ces mesures restent néanmoins fondamentales pour certains allocataires, notamment ceux qui ont connu une période de chômage de longue durée. L'instance d'évaluation sur les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand indique par exemple que la décision d'accepter un emploi aidé est prise souvent faute d'autres possibilités pour sortir de la dépendance, au moins provisoirement, des minima sociaux (CNE-CGP, 2001) (14).

Ainsi, les analyses mettent en évidence des usages différenciés et sélectifs du contrat qui fondent une partition implicite des bénéficiaires; d'un côté, les allocataires considérés comme proches de l'emploi pour lesquels la contractualisation n'est pas nécessaire ou alors doit permettre une sortie rapide du dispositif en formalisant des actions dirigées vers l'emploi; de l'autre, les allocataires pour lesquels le dispositif s'apparente davantage à un revenu d'existence où le rôle de la contractualisation, si elle existe, doit permettre de gérer les problèmes sociaux ou familiaux mais sans réelle perspective de sortie vers l'emploi.

La COUR DES COMPTES (2001) revient sur la procédure contractuelle et rappelle que la gestion des contrats doit mieux garantir le lien entre l'aide accordée et l'effort personnel du bénéficiaire, notamment par le renforcement des sanctions en cas de non-respect du contrat. Elle considère que le taux de contractualisation présente encore un intérêt limité du fait de la diversité des pratiques départementales et préconise une harmonisation fondée sur des nomenclatures communes, sur une

meilleure connaissance grâce aux outils statistiques et informatiques et sur un renforcement du suivi et du contrôle des bénéficiaires en ce qui concerne le respect du contrat.

La décentralisation du RMI, qui met fin en matière d'insertion au partage des responsabilités entre le département et l'État, et la création du contrat d'insertion RMA – revenu minimum d'activité (15) – qui introduit une contrepartie d'activité en échange d'un revenu, constituent des formes de réponses aux critiques des rapports de la Cour des comptes. Néanmoins, ces réponses réactivent les risques de dérive du dispositif d'insertion français vers un modèle proche du « *Workfare* », ainsi que les risques liés à l'affaiblissement de la solidarité nationale et de justice sociale (DOLLÉ, 2003). L'examen des débats parlementaires consacrés à la création du contrat d'insertion RMA témoigne des interrogations suscitées par l'introduction de ce contrat de travail de forme atypique, qui pose avec plus d'acuité qu'auparavant la question de la contrepartie à l'aide publique. En outre, les conditions d'éligibilité, de durée et de rémunération dans le cadre de ce contrat ont fortement évolué entre l'exposé des motifs et le vote de la loi et de nouveau après la loi de programmation pour la cohésion sociale (16). Ces incertitudes quant à population cible du contrat révèlent pour partie la difficulté de segmenter les bénéficiaires du RMI. Leur hétérogénéité ne doit pas masquer le continuum de situations rencontrées. Cela se vérifie à un instant donné sur l'ensemble de la population, mais aussi à travers une approche dynamique comme le montrent les trajectoires individuelles. Il en résulte une difficulté particulière pour définir un critère simple de partition des populations.

### *L'efficacité de l'insertion sociale et les trappes*

Les rapports de la COUR DES COMPTES (1995 et 2001) ont réactivé des débats plus anciens sur le montant des aides à accorder aux indigents valides et/ou sur le type de contrepartie que l'on peut exiger au versement de l'allocation, avec l'idée sous-jacente qu'une politique sociale trop généreuse risquerait d'encourager l'oisiveté.

Pourtant, les travaux du CERC (1997) portant sur l'ensemble des minima sociaux notaient le décrochage de l'effort consenti par la collectivité sur longue période par rapport au nombre de bénéficiaires, dû notamment à la non-revalorisation des minima sociaux dont le pouvoir d'achat s'est dégradé relativement à l'ensemble des revenus d'activité.

(14) Rapport du groupe de travail présidé par Yves Robineau pour le Conseil national d'évaluation et du Commissariat général du Plan, CNE-CGP (2001).

(15) Loi du 18 décembre 2003.

(16) Loi du 18 janvier 2005.



Les interrogations sur les «trappes à inactivité» sont récurrentes dans la pensée libérale et partent de l'idée que les ressources procurées par l'activité en comparaison de celles obtenues par une prestation peuvent ne pas être suffisamment attractives pour inciter à la reprise d'activité lorsqu'on est au chômage («trappes à chômage») ou accroître son offre de travail lorsqu'on est en emploi («trappes à pauvreté»). Cette problématique générale concernant les incitations était d'ailleurs déjà présente au moment de la création du dispositif RMI mais sans avoir explicitement été développée dans le rapport d'évaluation. En revanche, à partir du milieu des années 1990, plusieurs rapports traitent peu ou prou des liens RMI/incitations financières, notamment ceux réalisés par le CSERC (1997), par le CAE (1998) et le CGP (2000) sur la base de travaux d'évaluation réalisés antérieurement. Les approches des incitations qui y sont développées s'appuient fréquemment sur des méthodologies similaires ; les raisonnements s'effectuent dans un cadre microéconomique et présupposent la rationalité de l'allocataire qui compare les gains monétaires issus de l'activité aux coûts directs et aux coûts d'opportunité engendrés par sa participation au marché du travail. Les critiques portent sur la nature de l'allocation RMI dont la caractéristique différentielle interdit à une personne inactive ou au chômage reprenant un emploi de voir augmenter significativement son revenu dans la mesure où la condition de ressources réduit la prestation lorsque le revenu augmente. Le mécanisme de l'intéressement dont l'objet est d'atténuer le caractère différentiel de l'allocation en autorisant un cumul partiel et temporaire entre revenu d'activité et une partie du RMI a été assoupli en 1998 (17) dans le cadre de la loi contre les exclusions. La modification des règles concernant l'intéressement est d'ailleurs intéressante à observer en ce sens qu'elle prend acte de la précarité des emplois offerts et contribue tout autant à brouiller encore davantage les frontières entre chômage indemnisé, RMI et emploi en autorisant des trajectoires complexes pour les allocataires ayant pu reconstituer des droits à indemnisation (DEMAILLY, 1999). Du point de vue des pouvoirs publics enfin, elle traduit l'analyse qui est faite des effets pervers de l'allocation RMI.

L'estimation des gains financiers à la reprise du travail pour les allocataires RMI qui s'effectue par comparaison des «taux marginaux de prélèvement» selon diverses configurations familiales et selon divers types d'emplois de référence montre que, au-delà de la période d'intéressement, le revenu disponible après reprise d'activité n'est avanta-

geux que pour un emploi au voisinage du SMIC à temps plein mais faible ou nul pour un demi-SMIC. Une évaluation de la population concernée par ces situations a même été réalisée en 1999 et conduit à une estimation d'environ 4 millions d'individus qui seraient soumis à un taux marginal supérieur à 95 % et conclut que près de la moitié des chômeurs n'aurait aucune incitation financière à reprendre un emploi (LAROQUE, SALANIÉ, 1999). Le poids de la méthodologie économétrique utilisée et le rôle des hypothèses sous-jacentes sont révélateurs d'une nouvelle vision du RMI – élément perturbateur du marché du travail – plutôt qu'outil de lutte contre la pauvreté. Ces évaluations laissent de côté aussi bien la question de l'exclusion et de la nécessaire resocialisation que celle des conditions de vie et illustre une démarche qui procède par simplifications.

C'est d'ailleurs en partant de ce type de constat et de l'importance des emplois précaires sur le marché du travail que plusieurs travaux proposent d'instituer une formule inspirée plus ou moins directement de l'impôt négatif (PISANI-FERRY, 2000) afin de soutenir les bas revenus. Certains se situent sur le plan théorique et recherchent un dispositif combinant justice sociale et incitation au travail sous la contrainte d'un coût acceptable pour la collectivité. Ils ont donné lieu notamment aux discussions relatives à la mise en place de l'ACR (allocation compensatrice de revenu) (GODINO, 1999) ou à des études comparatives sur les caractéristiques des minima sociaux dans plusieurs pays (JANKÉLOVITCH-LAVAL, MATH, 1997-1998). D'autres, en restant dans le cadre des dispositifs existants ont recherché une plus grande cohérence dans l'ensemble des minima sociaux, telle l'introduction à partir de 1999 des mesures d'intéressement pour les bénéficiaires de l'API, dont les possibilités de cumul entre allocation et revenus d'activité ont été alignées sur celles de l'ASS et du RMI.

Enfin, au-delà des minima sociaux, la recherche d'un dispositif incitatif de caractère permanent a trouvé une application avec la mise en place de la prime pour l'emploi (PPE) en 2000 (18). Celle-ci s'adresse à l'ensemble des salariés modestes et a essentiellement pour ambition de creuser l'écart entre revenus du travail et revenus sociaux, particulièrement ceux du RMI, rendus responsables des «trappes à inactivité». On peut néanmoins considérer que cette politique publique pallie autant les défaillances du marché du travail qu'elle contribue à construire de nouvelles normes d'emploi et de nouvelles catégories de bénéficiaires et notamment celles des travailleurs pauvres (LAGARENNE, LEGENDRE, 2000).

(17) Les possibilités de cumul ayant été portées à un an.

(18) La PPE a été mise en place suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel des allègements de CSG votés par le Parlement obligeant le Gouvernement à trouver un autre instrument de lutte contre la pauvreté au travail. La PPE s'inscrit néanmoins dans l'ensemble des réflexions sur les transitions entre RMI et emploi même si son origine semble liée à une raison fortuite.

## La qualification du pauvre

La représentation du bénéficiaire du RMI qui transparait dans les travaux sur les effets incitatifs est celle d'un allocataire rationnel maximisant les avantages sociaux des différents dispositifs et effectuant des arbitrages revenus/loisirs pour déterminer son comportement d'activité. Or, les difficultés administratives d'accès à la prestation, les risques d'interruption de paiement ou même l'importance du non-recours<sup>(19)</sup> attestent qu'une fraction non négligeable des allocataires réels ou potentiels ne maîtrise qu'imparfaitement le dispositif. Les modélisations fondées sur des cas-types supposent pourtant de se projeter dans une rationalité économique de court terme négligeant la dimension statutaire procurée par le travail et le fait que les calculs éventuels effectués par les allocataires s'inscrivent dans des contextes et des parcours singuliers (DUBET, VÉRÉTOU, 2001). Par ailleurs, l'évaluation des gains financiers des bénéficiaires du RMI telle qu'elle est présentée dans les études sur cas-types s'effectue par comparaison de situations financières contrastées entre un ménage fictif doté d'un revenu d'activité au niveau du SMIC ou d'un demi-SMIC et un ménage qui ne vit que de prestations sociales. Pourtant, de nombreux allocataires vivent des situations plus complexes en enchaînant ou en cumulant partiellement activités réduites, RMI et chômage indemnisé (STROBEL, 1999). C'est d'ailleurs pour répondre aux limites inhérentes aux analyses en termes de cas-types et pour évaluer plus finement les effets sur les comportements d'activité de ménages représentatifs d'une population réelle que des analyses de microsimulation se sont développées (CAF, 1998).

Les raisonnements en termes d'incitation partent de l'idée que les bénéficiaires du RMI, notamment ceux qui restent durablement dans le dispositif, s'enfermeraient dans l'assistance et perdraient rapidement leur « employabilité ». L'exposé des motifs qui a présidé à la création du contrat d'insertion – Revenu minimum d'activité (RMA) en 2004 et qui en fait un instrument d'incitation à l'activité des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi s'inscrit dans cette filiation en opérant un tri en fonction de la durée de présence dans le dispositif<sup>(20)</sup>. Pourtant, depuis le milieu des années 1990, on observe des allocataires en emploi qui restent durablement au RMI faute d'une rémunération et/ou d'une stabilité suffisante dans l'emploi occupé.

Les travaux portant sur les démarches de recherche d'emploi effectuées par les allocataires au RMI (RIOUX, 2001) montrent qu'ils sont actifs dans

cette recherche et que leurs prétentions salariales sont faibles comparativement aux autres chômeurs, atténuant la représentation commune d'un bénéficiaire vivant passivement dans un statut d'assisté mais néanmoins calculateur et profiteur de la solidarité nationale. Une des constantes des évaluations depuis 1988 est d'ailleurs de montrer que le travail reste la référence dominante pour les bénéficiaires du RMI mais qu'ils rejettent les emplois précaires, à temps réduit ou occasionnels.

Attribuer trop exclusivement le niveau élevé d'allocataires RMI aux caractéristiques du dispositif et à l'absence d'incitations a partiellement masqué les causes structurelles, notamment celles liées à l'affaiblissement des normes d'emploi et aux modifications du système d'indemnisation<sup>(21)</sup> faisant jouer au dispositif un rôle de réceptacle pour des chômeurs non ou peu indemnisés (AUDIER, DANG, OUTIN, 1998); c'est finalement un résultat paradoxal des évaluations portant sur les incitations.

## Les méthodes d'évaluation et la question de la décentralisation

Cette période est, tout au moins au niveau des évaluations nationales, marquée par l'intérêt que soulèvent les outils utilisés généralement par les économistes et les économètres. À côté des enquêtes traditionnelles telles que celles qui ont été menées par la DREES ou l'INSEE sur le contrat d'insertion, on trouve la volonté d'exploiter des données longitudinales (ou quasi longitudinales) pour pouvoir mettre en place des estimations de durée dans le dispositif, de taux de sortie, *etc.*, pour le RMI comme pour les dispositifs des politiques d'emploi. Le développement de fichiers permettant la simulation des trajectoires pour des catégories variées de bénéficiaires relève de préoccupations similaires. L'analyse et les estimations se fondent sur des modèles qui se veulent explicatifs en s'appuyant sur les hypothèses souvent exagérément simplifiées du calcul économique. D'une certaine façon, on peut dire qu'on sacrifie partiellement la recherche d'une forme de connaissance empirique de la réalité du dispositif et de son insertion dans la politique sociale à une estimation « fine » de l'effet de ce dispositif en se situant dans un cadre normé *a priori* par les modes de fonctionnement du discours économique.

En revanche, nombre d'études locales conservent le souci d'une connaissance descriptive et opérationnelle. Cette position est évidemment renforcée par la politique de décentralisation qui place les

(19) Voir par exemple, les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (<http://odenore.msh-alpes.prd.fr>).

(20) Le contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité s'adresse aux allocataires RMI de plus d'un an dans le dispositif. Initialement, le projet retenait une durée de présence de 2 ans.

(21) Sur cette période, il s'agit essentiellement des restrictions des conditions d'entrée à l'ASS en 1997. La période précédente avait vu la mise en place de l'AUD en 1992.

Conseils généraux en charge de la gestion et du financement du dispositif RMI(22). Ils ont le souci d'orienter les mesures au plus près de leur situation réelle et l'évaluation qu'ils continuent à promouvoir repose sur un cadre de pensée qui s'apparente à celui développé dans les études antérieures, même s'il est fréquent que les questionnements se focalisent sur un aspect singulier du dispositif d'insertion ou sur un public particulier (les liens emplois-formation, les problèmes relatifs au logement ou à la santé, les nouveaux arrivants ou les allocataires les plus anciens...).

Les objectifs de ces évaluations sont liés aux besoins spécifiques des départements ou des collectivités territoriales dans la mise en place de leurs politiques (OFFREDI *et alii*, 1998; BOURGEOIS, KRETZSCHMAR, LAPORE *et alii*, 2001). Elles utilisent à la fois des approches quantitatives en exploitant les données administratives issues des fichiers de gestion, des approches plus institutionnelles des acteurs en charge de l'insertion ou des enquêtes directes auprès des allocataires (ALDEGHI, OLM, 2003; OUTIN, BOUCHOUX, HOUZEL 2004). La combinaison de différentes sources ouvre des possibilités de repérage des bénéficiaires dans toutes les dimensions institutionnelles, comportementales et temporelles qui peuvent éclairer les parcours et l'efficacité du dispositif. Toutefois, la coordination des modes de définition manque: il n'y a pas, semble-t-il, de procédures harmonisées (en matière de recueil d'informations, de nomenclatures ou d'objectifs...) qui puissent permettre de cumuler les résultats de ces études, de faire la part des spécificités locales dans le fonctionnement du dispositif et d'en donner une interprétation.

Ainsi, on risque à terme d'avoir une multiplicité d'évaluations faites sur des effectifs insuffisants pour en tirer des estimations fiables et sans possibilité de comparaisons assurées entre territoires divers menant des politiques différentes.

Sur le plan institutionnel, la décentralisation du RMI a eu pour conséquence de modifier les modalités d'organisation des Conseils généraux. Une enquête récente de la DREES menée (AVENEL, 2005) montre les difficultés qu'éprouvent les départements tant sur le plan financier qu'organisationnel à assumer les nouvelles responsabilités qui leur incombent. Ces transferts de compétences de nature variée (pauvreté, handicap et dépendance, routes nationales, sécurité incendie, *etc.*) impliquent des charges lourdes dont la compensation gagée sur une année initiale ne garantit pas une évolution des ressources conformes aux dépenses. Il en découle des arbitrages entre les affectations alternatives qui, en matière d'aide sociale, font ressurgir des débats traditionnels relatifs au contrôle des populations et

à la contrepartie qui leur est demandée. Plus généralement, on note que la décentralisation complète du RMI intervient alors que les observations et les évaluations tant des chercheurs que des instances de contrôle ont régulièrement souligné les fortes disparités territoriales de mise en œuvre. Les interactions variées entre les effets des contextes socio-économiques et ceux découlant de l'implication différenciée des acteurs dans la définition et l'application des politiques d'insertion aboutit à des phénomènes de compensation ou de polarisation des inégalités territoriales qui interrogent l'objectif général d'égalité entre les bénéficiaires, poursuivi par le dispositif.

\*

\* \*

Le passage d'une démarche globale comme celle de la première évaluation à des problématiques plus restreintes constitue le trait dominant des évaluations du RMI depuis sa création, même si ce passage ne s'est effectué que progressivement du fait de la persistance d'une situation économique dégradée.

La première période est marquée par une évaluation pluraliste dans ses objectifs et ses méthodes et utilise la diversité des outils quantitatifs et qualitatifs à la disposition des sciences sociales. Si la complexité du dispositif RMI et son caractère novateur dans le champ des politiques sociales justifiaient cette démarche qui se situe dans une logique de compréhension, elle n'a eu que peu d'effets pratiques dans la mesure où les modifications introduites ont été marginales (réforme de l'intéressement notamment). Les évaluations de la seconde période, bien que plus étroites dans leurs objectifs et leurs méthodes, ont trouvé une finalité plus opérationnelle et se sont concrétisées par des modifications substantielles du dispositif, tant en ce qui concerne la prestation (réforme du barème, des allocations logement, de l'intéressement...) que son agencement institutionnel (décentralisation du dispositif).

Si la démarche large de la première période s'accordait avec une prise en charge globale des problèmes de pauvreté, celle de la seconde période conduit à distinguer davantage les aspects sociaux des aspects économiques. Cette approche duale renvoie à la prise en compte des droits sociaux dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions, ce qui a pour effet de repousser encore davantage les questions relatives au RMI vers la seule insertion professionnelle.

Les pouvoirs publics ont recherché des critères clairs et relativement simples pour légitimer leurs actions en s'appuyant le plus souvent sur les travaux

(22) À l'exception du barème et des conditions d'attribution de l'allocation qui demeurent fixés nationalement.

d'évaluation qui présentent une lisibilité suffisante, au risque d'objectiver des représentations stéréotypées des bénéficiaires comme celles véhiculées par les figures du désincité ou de l'exclu alors même que paradoxalement, la majorité des évaluations menées insiste davantage sur la grande diversité des bénéficiaires et de leurs trajectoires, sur le continuum des situations ainsi que sur la pluralité des usages auxquelles renvoie le RMI.

Dans l'évaluation « institutionnelle » du RMI de la seconde période et notamment dans les rapports de la Cour des comptes, la plus ou moins forte intensité de la mobilisation des acteurs locaux est devenue centrale pour expliquer des performances différenciées : leur implication active permettrait de limiter sinon d'inverser les logiques économiques locales à l'œuvre. Appréhendée par une série d'indicateurs de gestion territoriale (modalités de suivi, contrôle...), cette mobilisation tend à construire un modèle de bonnes pratiques en matière d'intervention sociale. Ce référent contribue à faire porter la responsabi-

lité des éventuels échecs de la politique d'insertion sur les travailleurs sociaux et accrédite l'idée qu'une partie des bénéficiaires du RMI n'effectue pas toutes les démarches nécessaires pour sortir du dispositif. Les conclusions que l'on peut tirer de ces rapports (responsabilisation plus importante des acteurs locaux, exigence de contreparties pour les bénéficiaires...) convergent avec celles des études plus spécifiques consacrées aux effets désincitatifs, pour lesquelles la persistance d'un nombre élevé de bénéficiaires s'expliquerait par les caractéristiques du dispositif, insuffisamment orienté vers l'emploi, complexe et produisant des effets pervers.

Dans les deux cas, les évaluations qui se réfèrent aux évolutions du contexte macroéconomique ou à celles des différents bassins d'emploi ou les évaluations qui rappellent les transformations de la protection sociale sont évacuées au profit d'évaluations portant essentiellement sur la stratégie des différents acteurs (bénéficiaires et/ou travailleurs sociaux).

## Bibliographie

AFSA C. (1992), «Le revenu minimum d'insertion: une prestation d'accompagnement ?», in *Économie et statistique*, n° 252, mars.

AFSA C. (1995), «La spirale du RMI», *Recherches et prévisions*, n° 41, septembre.

ALDEGHI I. (1996), *Les nouveaux arrivants au RMI: profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille*, CREDOC.

ALDEGHI I., OLM C., «Les méthodes pour connaître les allocataires du RMI: données d'enquête et fichiers administratifs», *Cahier de recherche CREDOC*, octobre, n° 189.

AUDIER F., DANG A. T., OUTIN J. L. (1998), «Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage», in *Les politiques sociales catégorielles: Fondements, portée et limites*, tome 2, coll. Logiques économiques, L'Harmattan.

AVEL M. (2005), «Les modes d'organisation adoptés par

les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation», *Études et Résultats*, n° 432, DREES (avec le concours de l'Adf).

BARTHE M. A. (1991), *Le traitement du rapport au travail dans les différents revenus pour les pauvres. (ÉDITEUR ?)*.

BOURGEOIS F., KRETZSCHMAR C., LAPORE M. et alii (2001), «Le devenir professionnel des bénéficiaires du RMI en Rhône-Alpes», *Économie et Humanisme*, décembre.

BOURIGNON F. (1998), *Fiscalité et redistribution*, CAE, La Documentation française.

CASTEL R., LAÉ J. F. (dir.) (1992), *Le revenu minimum d'insertion: une dette sociale*, Logiques sociales, L'Harmattan.

CERC (1988), *Protection sociale et pauvreté: protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti*, Document du CERC, n° 88 (1<sup>er</sup> trimestre).

- CERC-Association (1997), *Les minima sociaux: 25 ans de transformation*, Paris, Dossier n° 2, juin.
- CERSC (1997), *Minima sociaux: entre protection et insertion*, La Documentation française.
- CGP (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du groupe présidé par J.-M. Belorgey, La Documentation française.
- CNAF (2001), «Évaluer les politiques familiales et sociales: MYRIADE, un outil de microsimulation à la CNAF», *Recherches et prévisions*, n° 66, décembre.
- CNE (1992), *RMI: le pari de l'insertion*, Rapport de la commission présidée par Pierre Vanlerenberghe, La Documentation française.
- CNE-CGP (2001), *Les contrats d'insertion du RMI: pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires*, La Documentation française.
- COUR DES COMPTES (1995), *?????*
- DEMAILLY D. (1999), «Les sorties du RMI: des motifs souvent multiples et imbriqués», *Études et Résultats* n° 19, mai.
- DEMAILLY D., BOUCHOUX J., OUTIN J.-L. (2002), «Les contrats d'insertion du RMI: pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires», *Études et Résultats*, n° 193 septembre.
- DOLLÉ M. (2003), «Une réforme problématique: la décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité», *Droit social*, n° 7/8, juillet/août.
- DUBET F., VÉRÉTOUT A. (2001), «Pourquoi sortir du RMI?», *Revue française de sociologie*, Ophrys, juillet/septembre, 42-3.
- ÉCONOMIE ET STATISTIQUE (1998), Dossier Microsimulation, n° 315.
- FRAGONARD B. (1996), «La DIRMI et l'évaluation: attentes et inquiétudes», in *L'Évaluation des politiques sociales: objectifs et moyens*, B. Delage (dir.), Éditions de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine.
- GODINO R. (1999), *Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu*, Notes de la Fondation Saint-Simon, février.
- JANKÉLIOVITCH-LAVAL E., MATH A. (1997/1998), «Revenus minima garantis et incitation au travail: une comparaison internationale», *Recherches et prévisions*, n° 50/51, décembre 1997/mars 1998.
- JOIN-LAMBERT M. T. (1997), *Politiques sociales*, PFNSP et Dalloz, 2<sup>e</sup> édition.
- LAGARENNE C., LEGENDRE N., «Les travailleurs pauvres en France: facteurs individuels et familiaux», *Économie et Statistique*, n° 335.
- LAROQUE G., SALANINÉ B., «Prélèvements et transferts sociaux: une analyse descriptive des incitations financières au travail», *Économie et Statistique*, n° 328.
- MILANO S. (1988), *La pauvreté absolue*, Hachette.
- MOREL S. (2000), *Les logiques de la réciprocité: les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Le Lien social, PUF.
- OFFREDI C. et alii (1998), *RMI et longue durée, qui et pourquoi? (Caractéristiques de la population; Parcours et besoins)*, Université Pierre Mendès-France Grenoble II.
- OHEIX G. (1981), *Contre la précarité et la pauvreté: 60 propositions*, Paris, février.
- OUTIN J.-L., BOUCHOUX J., HOUZEL Y. (2004), «RMI et transitions: la variété des régimes locaux d'insertion», *RFAS*, décembre.
- PAUGHAM S. (dir.) (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte.
- PISANI-FERRY (2000), *Plein emploi*, Rapport CAE, La Documentation française.
- POUBELLE V. (1992), «Près d'un million de personnes sont passées par le dispositif du RMI en trois ans», *Économie et Statistique*, n° 252, mars.
- RIOUX L. (2001), «Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum», *Économie et Statistique*, pp. 346-347.
- SAUVAGE P. (2001), «L'évaluation du RMI: Beaucoup de bruit pour rien?», in *Le RMI et après?*, Claudine Offredi et Gérard Martin (eds), L'Harmattan.
- STROBEL P. (1999), *Le RMI dans les têtes, dans les textes et dans les poches*, DREES MIRE.
- VILLAC M. (1992), «Le RMI, dernier maillon dans la lutte contre la pauvreté», *Économie et Statistique*, n° 252, mars.
- VIVERET P. (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.
- ZOYEM J.-P. (2001), «Contrats d'insertion et sortie du RMI: Évaluation des effets d'une politique sociale», *Économie et Statistique*, n° 346-347.