



**HAL**  
open science

# Quantification néolibérale ou quantification des conflits de répartition ? La création du Revenu de solidarité au croisement de différentes formes d'expertise économique

Franck Bessis, Paul Cotton

## ► To cite this version:

Franck Bessis, Paul Cotton. Quantification néolibérale ou quantification des conflits de répartition ? La création du Revenu de solidarité au croisement de différentes formes d'expertise économique. 2024. hal-04589630v1

**HAL Id: hal-04589630**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04589630v1>**

Preprint submitted on 27 May 2024 (v1), last revised 28 May 2024 (v2)

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

•  
•  
**SciencesPo**

•  
•  
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE  
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

•  
•  
LIEPP Working Paper

•  
•  
Mai 2023, n°164

•  
•  
•  
•  
**Quantification néolibérale ou  
quantification des conflits de  
répartition ?**

•  
•  
•  
•  
**La création du Revenu de solidarité au  
croisement de différentes formes  
d'expertise économique**

•  
•  
**Franck BESSIS**

•  
•  
Laboratoire Triangle, Université Lumière Lyon-2

•  
•  
[Franck.Bessis@univ-lyon2.fr](mailto:Franck.Bessis@univ-lyon2.fr)

•  
•  
**Paul COTTON**

•  
•  
Laboratoire Triangle, Sciences Po Lyon

•  
•  
[paul.cotton@sciencespo-lyon.fr](mailto:paul.cotton@sciencespo-lyon.fr)



•  
•  
Distribué sous la licence Creative Commons

•  
•  
Partage selon les Conditions Initiales 4.0 International License

•  
•  
[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)

•  
•  
Comment citer cette publication :

•  
•  
BESSIS, Franck, COTTON, Paul, **Quantification néolibérale ou quantification des conflits de répartition ? La création du Revenu de solidarité au croisement de différentes formes d'expertise économique**, *Sciences Po LIEPP Working Paper* n°164, 2024-05-29.

## **Quantification néolibérale ou quantification des conflits de répartition ? La création du Revenu de solidarité au croisement de différentes formes d'expertise économique**

### **Résumé**

*Saisir le lien entre évaluations et paramétrage d'une réforme est central pour la comprendre. Dans le cas du Revenu de Solidarité Active, plusieurs travaux ont questionné ce rôle, mettant principalement l'accent sur l'instrumentation et les ressorts idéologiques qui sous-tendent ces évaluations. La reconstitution du processus d'élaboration du RSA au prisme de ses microsimulations permet de proposer une nouvelle lecture. Absent de la plupart des travaux s'intéressant à ces évaluations, cet instrument a pourtant été essentiel pour concrétiser et légitimer la réforme.*

**Mots clés :** microsimulation, évaluation de politique publique, politiques publiques, politiques sociales

### **Abstract**

*To understand the connection between assessment and the configuration of a reform is crucial to understand said reform. Regarding the French "Revenu de solidarité active", many studies pointed out the instrumentalization and ideological biases of their assessments. The process tracing of this reform through microsimulations allows for a new reading. Despite the lack of interest of the researchers for the use of microsimulations in these assessments, this very instrument was essential to shape and legitimate the reform.*

**Keywords:** microsimulation, public policy evaluation, public policies, social policies

## Introduction

La création du Revenu de solidarité active a pu être interprétée comme un symptôme de la prégnance d'une logique incitative renforcée par le recours aux expérimentations. Au moment du vote de la loi, incitations et expérimentations ont fait l'objet de vives critiques (par exemple, Méda 2008 ; Piketty, 2008). Plus tard, les auteurs qui se sont intéressés à l'élaboration de ce dispositif ont encore privilégié ces deux aspects (Chelle, 2012 ; Arrignon 2019). Ce texte propose une lecture alternative de la construction du RSA : certes, le cadrage cognitif global de la réforme a fait la part belle aux incitations et celles-ci peuvent être lues comme le prolongement dans le domaine des politiques de l'emploi d'un tournant néo-libéral (Colomb, 2012)<sup>1</sup> ; certes, les expérimentations ont conditionné en partie les registres argumentaires de ses partisans et opposants (Arrignon, 2019) ; mais une autre forme d'évaluation privilégiant d'autres logiques a joué un rôle plus important dans le processus de réforme : celle produite par microsimulation<sup>2</sup> (Legendre, 2019).

Un modèle de microsimulation (*mms* par la suite) se compose d'une base de données et d'un programme qui reproduit le système de règles s'appliquant aux individus ou ménages. Pour le RSA, trois modèles de ce type ont été mobilisés : Ines, partagé à l'époque par l'INSEE et la DRESS, Myriade, développé au sein de la CNAF, et Saphir, le modèle de la DG Trésor<sup>3</sup>. Ces modèles sont dits « statiques » en ce qu'ils n'intègrent pas explicitement d'hypothèse sur les comportements des individus en réaction aux modifications des règles qui s'appliquent à eux<sup>4</sup>. Ils utilisent tous la même source de données : l'échantillon de l'Enquête Revenus Fiscaux (ERF), produit de l'appariement des données fiscales issues des déclarations des particuliers et de l'Enquête Emploi. Les trois modèles reproduisent ensuite sous une forme simplifiée le système socio-fiscal français et simulent des modifications pour en apprécier les effets redistributifs. Ils permettent ainsi d'identifier les gagnants et perdants d'une réforme, ainsi que d'en estimer le coût et l'impact sur la pauvreté.

Responsable du modèle Myriade au moment du vote de la loi, Marc et Thibault (2008) ont présenté les principaux chiffrages du RSA auxquels elles ont contribué. Leur texte est l'un des rares à accorder plus d'importance aux simulations qu'aux expérimentations dans la présentation de l'expertise intervenue dans l'élaboration du RSA<sup>5</sup>. En reconstituant le

---

<sup>1</sup> Colomb (2012) centre son propos sur la création au début des années 2000 de la prime pour l'emploi qu'il considère « significative d'un tournant cognitif au sein des politiques de l'emploi » résumé par « le succès des incitations » (p.31) et interprète le RSA dans la « continuité cognitive et normative » (p.51) de cette orientation. Chelle (2012) rappelle à ce sujet la manière dont certaines expériences à l'étranger, principalement au Canada et au Royaume-Uni (p.51-55), ont servi d'inspiration à l'équipe de Martin Hirsch, et que l'un des principaux membres de son cabinet a produit quelques mois avant le vote de la loi une défense et illustration de cette logique incitative sous le titre évocateur « incentives matter ».

<sup>2</sup> Notons en complément que Chelle (2012) constate que la « légitimation par l'expérimentation ne supplante pas les formes traditionnelle » dans le cas du RSA et relève à cette occasion que la microsimulation a pu jouer un plus grand rôle dans le calibrage du dispositif, sans toutefois développer ce point (pp.69-70).

<sup>3</sup> Direction générale du Trésor et de la Politique économique en 2008, Direction de la Prévision en 2005, nommée DGTPE par la suite.

<sup>4</sup> Ces modèles faisaient toutefois comme tous les participants à l'élaboration de cette réforme l'hypothèse implicite d'un taux de recours de 100% au RSA. La question du non-recours étant intervenue après le vote de la loi, nous ne l'évoquons qu'incidemment dans ce texte.

<sup>5</sup> Voir aussi Thibault (2008) pour une présentation de la manière dont ont été utilisés les *mms* à l'occasion d'une réforme des aides à la garde d'enfant.

processus de réforme à partir d'archives et d'entretiens<sup>6</sup>, le présent travail s'inscrit dans la même lignée. Plus précisément, nous développons la thèse selon laquelle la microsimulation a plus *compté* (produit plus de chiffres et eu plus de poids), parce qu'elle a rendu le projet crédible, permis d'explorer l'ensemble des possibles, participé au cadrage des réflexions et des antagonismes au sein du Gouvernement, et finalement contribué à calibrer précisément la mesure une fois arrêté un certain nombre d'arbitrages politique.

Fruit d'une collaboration entre un économiste et un politiste extérieurs au processus de réforme étudié, la reconstitution proposée cherche à suivre au plus près le travail cognitif et politique mené à partir de l'instrument (Lascoumes et Le Galès, 2004). Pour restituer les « jeux politiques du calcul » (Demortain, 2019), nous entendons accorder autant d'importance aux détails techniques des modèles et scénarios de réforme qu'aux enjeux des relations inter-administratives et interministérielles dans lesquels ils s'inscrivent. Nous tâchons ainsi de développer par l'exemple le genre d'articulation entre lectures internalistes et externalistes des opérations de quantification auquel invite l'œuvre d'Alain Desrosières<sup>7</sup>.

L'article est organisé en trois parties. Nous restituons tout d'abord l'ensemble du processus d'élaboration de la réforme pour localiser les différentes interventions des *mms* et identifier les « scènes de productions de politique publique »<sup>8</sup> décisives (1). Nous montrons ensuite comment l'instrument est mobilisé de manière exploratoire, prenant en charge la transformation d'une demande politique en politique publique à partir de la traduction d'idées directrices en code informatique (2). Passé ce temps d'exploration des scénarios possibles et de convergence entre les équipes de microsimulation, vient le temps de l'arbitrage. L'examen des interventions dans les derniers mois qui précèdent la réforme permet enfin d'observer un usage plus déductif de l'instrument (3) : la microsimulation est utilisée non plus pour rechercher comment atteindre les multiples objectifs assignés au RSA (simplifier le système d'aides en fusionnant des dispositifs existants, réduire le taux de pauvreté par une redistribution mieux ciblée, inciter à la reprise ou l'augmentation d'activité), mais plutôt pour déduire d'un ensemble d'arbitrages exogènes (notamment l'enveloppe budgétaire) sa forme définitive. Principalement descriptive, la présentation de la réforme votée (encadré 1) détaille au préalable les arbitrages effectués pour introduire certains concepts et servir de repère pour la comparaison des différents scénarios de réformes qui interviendront par la suite.

#### Encadré 1. La réforme votée

La réforme du RSA fusionne le Revenu Minimum d'Insertion (**RMI**) et l'Allocation Parent Isolé (API). Le montant de l'**API** était supérieur au RMI. Pour en tenir compte, la solution la plus simple a été retenue : le RSA prévoit une majoration pour parents isolés à hauteur de la différence qui existait entre RMI et

<sup>6</sup> Notre travail se base principalement sur la consultation d'archives de cabinets ministériels (archives du Premier ministre, du Ministre du Budget et du Haut-Commissariat aux Solidarités actives contre la Pauvreté), secondairement sur des entretiens : nous avons pu interroger trois économistes d'administration en charge des modèles de microsimulation utilisés entre 2005 et 2008, trois membres du cabinet de Martin Hirsch et trois chercheurs qui ont contribué à des rapports d'expertise sur le dispositif avant sa généralisation.

<sup>7</sup> Voir en particulier, Desrosières (2010, p.10-13).

<sup>8</sup> « Ces scènes ne fonctionnent pas en vase clos, mais c'est en leur sein que sont interprétés les discours extérieurs et formulées les orientations des politiques publiques » (Colomb, 2012, p.33).

API. Entre-temps, de nombreuses options ont été envisagées. Celles-ci expliquent une bonne partie de la multiplication des scénarios chiffrés.

La réforme modifie également le régime d'**intéressement** qui s'appliquait aux bénéficiaires du RMI et de l'API reprenant un emploi. Transformé en 2006, celui-ci se composait d'une première période de trois mois au cours de laquelle le bénéficiaire cumulait intégralement l'allocation et son revenu d'activité, et d'une seconde période de neuf mois durant laquelle intervenaient une prime de retour à l'emploi (1000 euros versés en une seule fois au cours du quatrième mois d'activité consécutive au moins à mi-temps) et une prime forfaitaire mensuelle ou un intéressement proportionnel fonction de la situation familiale et de la durée mensuelle de l'activité du bénéficiaire. Le tout est estimé à 600 M€ en 2008. Par rapport à l'ancien système, seul le principe du cumul intégral durant les trois premiers mois a été maintenu (aide temporaire à la reprise d'activité) pour un coût de 150 M€.

Le choix retenu pour le barème du RSA est une **pente linéaire simple de 62 %** (« barème » et « pente » seront utilisés indifféremment par la suite). En d'autres termes, une personne seule conserve 62 % de son revenu d'activité en plus d'un montant plancher, correspondant au revenu minimum garanti lorsqu'elle ne travaille pas. On parle aussi d'un taux marginal d'imposition (TMI) de 38% (contre 100% pour une allocation différentielle). La plupart des scénarios chiffrés oscillaient entre les bornes de 60% et 70% pour la pente.

Le montant de la pente est le même quelle que soit **la configuration familiale**, celle-ci étant prise en compte dans la détermination du RSA socle (comme pour le RMI). Les prestations ne sont pas individualisées. Pour un couple sans enfant dont les deux personnes travaillent, les revenus pris en compte dans le calcul du RSA (sa « base ressources ») sont ceux des deux individus. On tient compte de l'ensemble des revenus d'activité pour calculer le RSA. Les règles de prise en compte des **situations de logement**, ont été maintenues à l'identique (déduction d'un forfait logement des sommes versées), même si de nombreuses options ont également été envisagées à ce sujet.

Le **coût** supplémentaire de la nouvelle prestation a été estimé à **1,5 Mds€**, en tablant sur un taux de recours à 100 %. Ce montant ne comprend pas les 25 M€ consacrés aux expérimentations. La nouvelle taxe instaurée pour financer le RSA et les nouvelles mesures d'accompagnement sont laissées de côté dans cet article.

## I. Des interventions de l'instrument à chaque étape du processus de réforme

Généralisée par la loi du 1er décembre 2008, l'idée de RSA a été formulée trois ans plus tôt par une Commission animée par Martin Hirsch (2005), alors président d'Emmaüs France. Il est nommé par Philippe Douste-Blazy, ministre des Solidarités, de la santé et de la famille de l'époque, qui entendait faire travailler la Commission sur la question de la pauvreté des enfants, thématique retenue pour une conférence annuelle sur la famille. Sur propositions de M. Hirsch, le périmètre de la Commission est élargi pour inclure les enjeux « familles, vulnérabilité, pauvreté ». Cette première partie revient sur les premiers usages de la microsimulation intervenus en 2005 au moment des travaux de la Commission. Elle présente ensuite le processus de réforme qui s'opère entre l'installation à la mi-2007 du Haut-Commissariat aux Solidarités actives contre la Pauvreté présidé par Martin Hirsch (HCSAP, par la suite) et les derniers arbitrages rendus à la mi-2008.

### I.1. La « nouvelle équation sociale », produit de la microsimulation

Le rapport de 2005 fait état du recours à deux modèles pour chiffrer le RSA : Ines et Saphir. Une annexe détaille le coût de deux scénarios dont les montants bruts sont respectivement estimés à 7 et 5 Mds€. À ces montants doivent être soustraits le budget alloué à la PPE et les dispositifs d'intéressement déjà en place pour obtenir le coût net de la réforme estimé alors à environ 4 Mds€ pour le premier scénario et 2 Mds€ pour le second (à comparer au 1,5 Md€ de budget finalement retenu – cf. Encadré 1)<sup>9</sup>. Pour obtenir ces chiffres, M. Hirsch raconte avoir dû contourner l'opposition au projet du ministère des Finances : « *En 2005, il y avait des réticences au ministère des Finances où l'on craignait que chiffrer le RSA puisse faire courir le risque... qu'on le fasse. On avait du mal. Je me rappelle qu'on a même été obligé de venir un lundi de Pâques dans un ministère désert pour voir ce qu'il y avait dans les ordinateurs auxquels on ne voulait pas nous laisser accéder* » (Hirsch et Rosière, 2008, pp.182-183). Selon les témoignages recueillis auprès de membres d'équipes de microsimulation, il n'y a pas eu réellement de blocage politique. Ces équipes ont officiellement participé aux travaux de la Commission et étaient à ce titre ni plus ni moins disposées à coopérer que pour d'autres demandes extérieures. Simplement, les délais imposés ne permettaient pas de garantir un contrôle satisfaisant des résultats :

« Au sein du bureau, nous étions motivés pour répondre à sa demande et je n'ai pas souvenir d'une opposition de la part ma hiérarchie. Pour moi, ce sont les délais qui ont posé des difficultés, qui étaient vraiment très courts (...). Devant son insistance on a fini par dire « on donne une grande fourchette parce que là on travaille vite et on sait que notre chiffrage va être approximatif » (...). On voyait que les chiffres étaient très variables suivant les hypothèses et on voulait alors affiner, comprendre s'il n'y

<sup>9</sup> Ces chiffres comme les suivants ne concernent que le supplément de revenu induit par le RSA par rapport au RMI. Ce dernier est renommé « RSA socle », tandis que le supplément de revenu est appelé « RSA chapeau » (ou « RSA activité »).

avait pas une erreur, et il avait du mal à nous laisser ce temps d'investigation, il voulait le chiffrage tout de suite pour pouvoir le mettre dans le rapport » (Entretien avec un membre de l'équipe Saphir).

Pour paramétrer plus finement le dispositif et veiller à ce que son coût n'apparaisse pas trop élevé, le président de la Commission s'est finalement rendu en personne dans les locaux de la DGTPE. Avec l'aide d'une personne responsable de Saphir, il a pu tester un plus grand nombre de scénarios. Cet épisode illustre la ressource stratégique que constitue l'accès aux *mms* pour concevoir de manière concrète une réforme et rendre la proposition crédible.

Ines a également été mis à contribution sans donner lieu à la production d'une note en bonne et due et forme. Une autre personne qui rejoindra le HCSAP au titre de conseiller technique en 2007 a joué ici un rôle important pour fluidifier les relations entre équipe de microsimulation et Commission. En poste à la Direction de la Sécurité Sociale, celle-ci a déjà eu l'occasion dans le cadre d'autres projets d'échanger avec des équipes de microsimulation. Dans les dernières semaines de travail de la Commission, elle participe aux réflexions sur la mise en équation du dispositif en s'inspirant du barème des aides au logement. La sophistication des premières formes de RSA simulées dans le rapport dit bien le goût de certains membres de l'équipe M. Hirsch pour une forme d'ingénierie socio-fiscale. Ces dispositions jouent un rôle important dans les relations ultérieures avec les microsimulateurs : « *L'équipe de Martin Hirsch était très technique pour un cabinet (...). Ils ont très vite compris ce qu'on pouvait faire et ce qu'on ne pouvait pas faire avec les modèles* » (Entretien avec un autre membre de l'équipe Saphir intervenu à partir de 2007).

Quatre mois après la parution du rapport, l'équipe de la DGTPE avance de nouveaux chiffrages sur la base de scénarios alternatifs. Cette fois l'équipe s'auto-saisit, sans répondre à une commande extérieure ou de sa hiérarchie. L'enjeu est de garder la mémoire des réflexions menées sur le sujet, et d'améliorer les premières simulations produites dans l'urgence. A cette occasion, les microsimulateurs prennent plus de libertés par rapport aux scénarios privilégiés par la Commission. Leur note estime le coût net d'un premier scénario à 6 Mds€ et un second scénario à 1,5 Mds€, grâce à des pentes<sup>10</sup> plus faibles.

Nous sommes donc en 2005 en présence de quatre scénarios faisant varier le coût net de 1,5 à 6 Mds€. S'ils ont pu servir de repères pour convenir de l'enveloppe budgétaire annoncée en 2007, ces chiffres n'ont pas été actualisés préalablement à la mise en place du HCSAP. Au moment de son entrée au gouvernement M. Hirsch obtient simplement un engagement de la part du Président Sarkozy nouvellement élu sur un budget de 2 à 3 Mds€.

La sophistication et le niveau des barèmes envisagés en 2005 contraste également avec le scénario de référence retenu pour les expérimentations. Rapidement après son installation, le HCSAP doit en effet préparer les articles de loi qui vont permettre de commencer les expérimentations. Pour celles-ci, le scénario de référence retient une pente de 70%, un niveau plus élevé que celui finalement retenu (62%). Au-delà de ces expérimentations, la section suivante recense les principales autres « scènes » d'expertise, de consultation et de décision

---

<sup>10</sup> Cf. encadré 1.



intervenues dans le processus de réforme, en soulignant les poids respectifs de différents acteurs amenés à y intervenir.

## **I.2. Le processus de réforme parallèle aux expérimentations**

Parallèlement au lancement des expérimentations, trois réunions « microsimulation » sont organisées par le HCSAP entre juillet et septembre 2007 avec les équipes de la CNAF, la DGTPE et la DREES. En plus des modèles Saphir et Ines déjà utilisé en 2005, Myriade participe à partir de cet instant au chiffrage des différents projets de RSA. Cette intervention de la Direction des études de la Cnaf aux côtés des Direction ministérielles n'a rien d'évident au départ :

« Comme nous ne sommes pas une administration centrale et que de surcroît nous sommes juge et parti dans ce type de réforme, on ne vient pas forcément nous chercher en premier pour faire des travaux qui pourrait éventuellement avoir un impact sur l'activité des caisses »<sup>11</sup>

En dépit de ces freins, le pari fait quelques années plus tôt par la Cnaf de se doter de son propre *mms* a abouti à un instrument initialement plus performant que ceux des ministères et ainsi conduit sa Direction des études à participer au chiffrage de plusieurs réformes.

La coordination autour du projet s'élargit dans un second temps avec la constitution d'un groupe technique réunissant les principales administrations et les opérateurs concernés. Ce « groupe inter-administratif » s'organise rapidement en trois sous-groupes : un groupe « périmètre et barème », dont la DGTPE est désignée comme le pivot et qui prolonge les réunions microsimulation ; un groupe « gouvernance, gestion et accompagnement » piloté par l'équipe du HCSAP ; et un groupe « impacts sur le marché du travail » pris en charge par la DARES en lien avec le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), également saisi officiellement quelques mois plus tard pour faire des propositions sur « l'impact souhaitable du RSA sur les grands équilibres du Marché du travail »<sup>12</sup>.

Un quatrième groupe, nommé « groupe de consultation » et réunissant deux fois par mois des représentants des partenaires sociaux, des associations et des élus locaux, est également mis en place dès le mois de novembre 2007. Les travaux de ces différents groupes alimentent la rédaction début 2008 d'un Livre vert contenant une quinzaine de questions ouvertes à une concertation plus large entre mars et juin de la même année. La synthèse de ces consultations et certaines des orientations retenues par le Gouvernement sont rendues publiques en juillet de la même année au cours d'une Conférence de Concertation réunissant l'ensemble des parties prenantes du dispositif (État, département, parlementaires, associations, syndicats, bénéficiaires). Comme le montre Chelle (2012, p.44-48), ces différentes consultations ont plus été utilisées en vue d'obtenir des ralliements à des orientations conçues en amont que dans une réelle perspective de co-construction. La Conférence de Concertation a néanmoins permis à Matignon, qui était alors réservé sur le projet, de constater que ni les politiques, ni le Medef,

<sup>11</sup> Entretien avec un membre de l'équipe Myriade.

<sup>12</sup> « Mandat du Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur le Revenu de Solidarité Active », le 27 février 2008, 20120399/1.

ne remettaient en cause le projet de RSA. Compte tenu des réticences exprimées par les conseillers du Premier Ministre, une autre issue les aurait sans doute conduits à s'y opposer plus nettement. Sans faire partie des principaux lieux d'élaboration du RSA, ces consultations ont tout de même consisté en une forme de mise à l'épreuve du projet.

La préparation de la parution du Livre Vert a donné lieu au préalable à une première réunion interministérielle importante au regard des archives consultées. Celle-ci marque l'entrée du dossier dans une phase d'arbitrages politiques, avec l'intervention plus directe de Matignon puis de l'Élysée. S'en suivront une seconde réunion à Matignon fin juin mettant en concurrence le scénario privilégié par le HCSAP avec deux autres portés les ministres de l'Économie et du Budget, puis deux autres réunions à l'Élysée aux mois de juillet et août, en présence du Conseiller social du président puis du président lui-même, pour arriver à l'arbitrage définitif sur la forme exacte du RSA. Les interventions de l'Élysée dans la dernière ligne droite semblent tenir aussi bien aux conséquences sur le travail gouvernementale de l'apparition d'une « hyper-présidence » (Eymeri-Douzans et Mangenot, 2019) qu'à la position et la posture particulière de M. Hirsch au sein du gouvernement : « ministre d'ouverture » (qui préféré le statut de haut-commissaire à celui de ministre de plein exercice), il sollicite directement le président à plusieurs étapes importantes pour faire avancer son dossier.

On observe donc une multitude de scènes au sein desquelles est discuté ce projet. Les parties suivantes se concentrent sur celles où sont conçus et chiffrés les différents scénarios de réforme et réalisés les principaux arbitrages.

## **II. Les modèles de microsimulation, instrument d'exploration des possibles**

Cette deuxième partie examine la manière dont les discussions entre le HCSAP et les équipes de microsimulation sont réengagés en 2007, deux ans après les travaux de la Commission. Elle revient ensuite les écarts entre les premiers chiffrages produits par les différents *mms*, la manière dont les équipes tentent de faire converger leurs résultats et l'aboutissement de ce travail de mise en ordre préalable aux échanges entre ministres.

### **II.1. La reprise des simulations en 2007 entre conception et chiffrage**

Préparée dans la perspective d'une réunion « microsimulation » à l'été 2007, une première note de la DGTPE cadre les débats en recensant l'ensemble des questions à trancher en amont des simulations<sup>13</sup>. Ces questions concernent aussi bien l'architecture globale de la future prestation (définition et champ du RSA) que son calibrage. Tous les paramètres qui interviennent dans la détermination de la pente sont examinés. La note précise également les implications en termes d'incitation et de coût d'une rupture de pente qui interviendrait pour une rémunération inférieure au SMIC à temps complet (c'est-à-dire d'une détermination de deux pentes différentes selon les revenus d'activité). Avec une pente plus forte avant la rupture

---

<sup>13</sup> « Le Revenu de Solidarité Active (RSA) : questions à trancher », Note d'analyse, DGTPE, bureau POLSCO3, 11 juillet 2007.

(*barème concave*), l'incitation est plus forte pour de faibles temps partiels et cela permet de limiter le coût de la prestation. Inversement, avec une pente plus forte après la rupture (*barème convexe*), l'incitation est plus forte à l'approche d'un temps complet et le RSA devient plus coûteux en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires potentiels<sup>14</sup>.

A travers cette exploration des possibles, la DGTPE introduit dans la discussion un scénario inédit : celui d'un plateau initial (autrement dit, d'une pente nulle) pour ne pas inciter à de faibles temps partiels et limiter le coût de la réforme. Sur ce segment, chaque euro supplémentaire implique une diminution d'autant de la prestation, et fait du RSA (sur ce segment) une allocation différentielle, comme le RMI. Selon le compte-rendu de la réunion qui suit la production de cette note, l'introduction par la DGTPE d'un plateau n'est pas relevée. Le HCSAP s'applique surtout à répondre au plus d'interrogations possibles de manière à commencer le travail de chiffrage. Il écarte toutefois un autre scénario introduit par la DGTPE qui questionne les modalités d'articulation entre la PPE et le RSA. Le HCSAP doit alors rappeler que « le RSA a vocation à se substituer à la PPE ». Il n'y a donc « pas lieu de définir de règle d'articulation entre les deux prestations »<sup>15</sup>. Nous voyons ici que le HCSAP conserve la capacité de redéfinir le cadrage proposé par des microsimulateurs, même si d'autres discussions conduiront finalement au maintien de la PPE (cf. *infra*).

Au cours de cette même réunion, la DGTPE soulève également une nouvelle question : celle de la bi-activité. Si le calcul de la prestation tient compte des revenus d'activité du ménage plutôt que du nombre d'heures travaillées, le montant de la prestation pour un couple est identique, que les deux membres du couple soient à temps plein au SMIC, ou qu'un seul de deux travaille pour une rémunération équivalente (2 SMIC). Pour ne pas décourager la bi-activité, la DGTPE suggère alors de plafonner le RSA selon le taux de salaire horaire ou d'introduire une prime à la bi-activité.

De son côté, la CNAF suggère de travailler sur un scénario de pente de 60% (bas de la fourchette envisagée) dans lequel la période de cumul intégral entre minima sociaux et revenus d'activité serait étendue, ceci pour renforcer les incitations à la reprise d'activité à moindre coût. Avec une suggestion de ce type la CNAF opère à son tour un déplacement susceptible de modifier son rôle dans l'élaboration de la réforme : l'équipe de microsimulation ne se contente pas de chiffrer des scénarios choisis par le HCASP ; elle participe plus directement à la conception du dispositif.

Participant aux chiffrages du RSA, les équipes de microsimulation et les administrations qu'elles représentent sont ainsi également amenées à prendre part au cadrage de la réforme. Le cabinet du HCSAP garde toutefois la main sur l'éventail des scénarios privilégiés, que les *mms* aident à préciser. Tout en continuant à suivre ce jeu sur le cadrage, nous montrons par la suite comment les équipes de microsimulation et le HCSAP sont amenées à multiplier les scénarios et mettre en ordre les chiffrages entre septembre 2007 et janvier 2008.

<sup>14</sup> Le recours à des barèmes concaves ou convexes donne des marges de liberté supplémentaires dans le design du RSA : le ou les points de rupture peuvent varier selon les scénarios. L'utilisation de ces marges se paie au prix d'une moindre lisibilité du dispositif.

<sup>15</sup> Compte rendu de la réunion de microsimulation du 12 juillet 2007, 20130001/1.

## II.2. Les premiers chiffrages d'ensemble amorcent un travail de convergence entre microsimulateurs

Au-delà des expérimentations, les premiers chiffrages du RSA généralisé sont rapidement fournis par les équipes de microsimulation (tableau 1). Les microsimulateurs avancent deux explications aux différences observées entre les modèles : lors de ces premiers chiffrages, la CNAF et la DGTPE travaillent encore à partir de données de 2003 tandis que la DREES utilise déjà des données de 2004, mais cette dernière raisonne encore à partir de la législation socio-fiscale de 2006 tandis que les programmes de Myriade et Saphir ont intégré la législation de 2007<sup>16</sup>. En outre, les allocations logement n'ont pas été prises en compte de la même manière par les trois modèles. Mais c'est d'abord la convergence des chiffrages que les acteurs retiennent de ces premières résultats<sup>17</sup>.

Tableau 1. Principaux résultats pour une pente de 0,7 au 12 septembre 2007

	SAPHIR (DGTPE)	MYRIADE (CNAF)	INES (DREES)
Coût du RSA (net, en M€)	2000	2200	1700
Ménages gagnants	12%	12%	9%
Ménages perdants	18%	17%	21%
Impact sur le taux de pauvreté	-11,18%	-16,54%	-15,04%

Cette relative convergence est le fruit d'échanges en dehors des réunions. Lorsque les délais le permettent, les équipes de microsimulation essaient de comprendre et réduire les écarts entre les résultats produits à partir des différents modèles avant de les communiquer. Comment font-elles en sorte de réduire ces écarts ? Schématiquement, on peut distinguer trois sources de divergence : les erreurs dans les programmes passées inaperçues parce qu'elles n'ont pas produit de résultats aberrants ; les interprétations différentes d'un scénario qui rendent nécessaires des notes de cadrage comme celle réalisée par la DGTPE ; et les hypothèses simplificatrices et d'actualisation propres à chaque modèle. C'est principalement sur les deux premières que s'effectue la convergence dans le cadre du chiffrage d'une réforme. On pourrait penser que les équipes vérifient d'abord qu'elles ont traduit un scénario de la même manière avant de traquer ligne à ligne des erreurs de programmation. Dans la pratique, la progression suit plutôt l'amplitude des différences constatées : *« Ce qu'on va regarder ce sont les gros écarts de chiffre, et s'ils sont liés à une différence d'interprétation ou à une erreur. S'il s'agit d'une erreur, on va essayer d'en identifier rapidement la source en regardant par exemple si les écarts sont concentrés sur un public ou sur une prestation en particulier. Si c'est plus diffus, cela peut relever d'une différence d'interprétation de la réforme. Puis une fois qu'on a éliminé les sources d'écarts importants, on va un peu*

<sup>16</sup> Une étape préalable à l'application de la législation d'une année consiste à la traduire en code informatique. De plus, les données étant disponibles avec un décalage de plusieurs années, il faut aussi les actualiser pour les rendre représentatives de l'année considérée en tenant compte de l'évolution de la population et des revenus.

<sup>17</sup> Réunion microsimulation 3, 12 septembre 2007.

*peaufiner* »<sup>18</sup>. La troisième source de divergence – les hypothèses simplificatrices différentes utilisées par chaque modèle dans des parties plus anciennes du programme – est généralement considéré comme moins problématique et trop coûteuse à neutraliser. C’est ce que nous observerons plus loin. Les deux premières sources de divergence – les erreurs et différences d’interprétation – rendent nécessaires la coopération inter-administratives et justifient les demandes d’éclaircissement et propositions de cadrage formulées par les équipes de microsimulation.

### II.3. Nouvelles propositions de cadrage et premiers arbitrages

Dans une nouvelle note, l’équipe de la DGTPE avance par questions et prend position en accompagnant chaque questionnement de réponses sous forme d’« options privilégiées »<sup>19</sup>. En particulier, elle émet des réserves sur la fusion des allocations logement jugée « trop compliquée », mais suggère de les intégrer dans la base ressources du RSA. Ce dernier point est acté rapidement ; dès le mois suivant, les réflexions se concentrent sur les modalités d’articulation entre le RSA et les aides aux logements maintenues<sup>20</sup>.

En tout, la note passe en revue onze questions pour lesquelles les différentes options sont notées en fonction de leur conséquence sur chacun des objectifs assignés au RSA (simplification, réduction de la pauvreté et incitation au retour à l’emploi). On note alors un décalage entre cette évaluation synthétique, où le barème linéaire simple emporte tous les suffrages, et l’option d’un barème convexe privilégiée par la DGTPE (tableau 2). Celui-ci vient de la priorité donnée à un quatrième objectif absent du tableau : limiter le coût du RSA.

Tableau 2. Récapitulatif simplifié de l’impact des options envisageables sur les objectifs impartis au RSA

Options de décision dans la définition du RSA	Simplification	Réduction de la pauvreté	Incitation au retour à l’emploi (lissage des TMI)
<b>Revenu cible : 1 pente</b>	+	+	+
<b>Revenu cible : 2 pentes conduisant à une courbe convexe</b>	-	-	+
<b>Revenu cible : pente conduisant à une courbe concave</b>	-	+	-

<sup>18</sup> Entretien avec un membre de l’équipe Myriade.

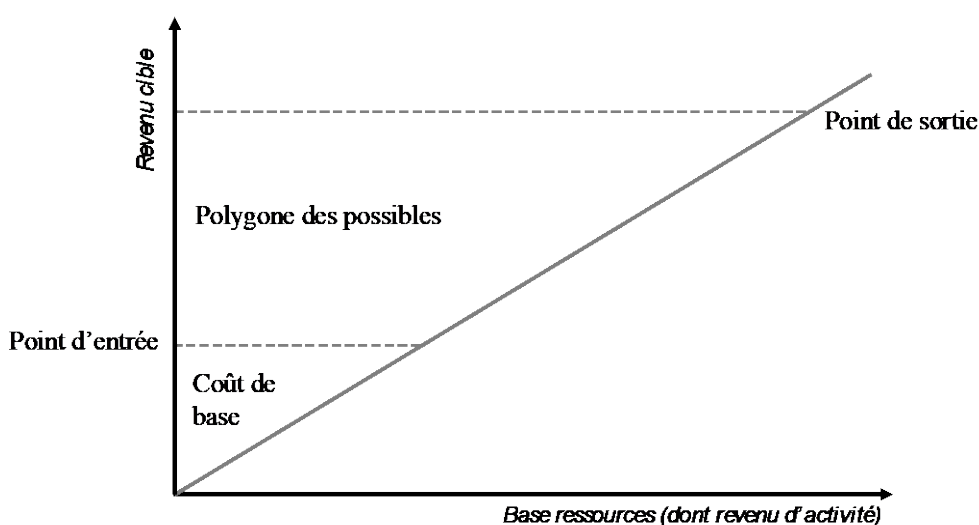
<sup>19</sup> « Quel scénario pour le RSA ? », DGTPE/Polso3, 23 octobre 2007, 20130001/4.

<sup>20</sup> « RSA - Comment l’articuler avec les aides au logement », note de la CNAF à destination des membres du groupe « Barème RSA », 21 novembre 2007, 20130001/4.

Avec cette série d'« options privilégiées », la DGTPE prend position en faveur d'une réforme particulière, où la préoccupation première du ministère du budget de limiter autant que possible les nouvelles dépenses prime sur toutes autres considérations. La dimension politique de cette note, qui représente la position « officielle » de la DGTPE, est d'autant plus manifeste que les questions qu'elle balaie ont déjà dû se poser pour réaliser les premières microsimulations.

Le compte rendu de la réunion du groupe inter-administratif qui suit ne fait pourtant pas état de débats suscités par ces prises de position. Un graphique distribué lors de la première réunion du « groupe de consultation » indique bien qu'à ce stade aucune option concernant la forme du barème n'est écartée : le « polygone des possibles » reste à remplir<sup>21</sup>.

Figure 1. « Le Polygone des possibles » (figure présente dans les archives)



Dans la foulée, la DGTPE propose cinq scénarios pour refermer le champ des possibles. En plus des barèmes linéaires simples, concaves et convexes, deux nouvelles possibilités sont maintenant étudiées. La note envisage l'introduction d'une discontinuité dans le barème pour ajouter « un degré de liberté supplémentaire pour concilier les différents objectifs ». Elle propose aussi de réfléchir à un RSA dégressif dans le temps pour « renforcer fortement les incitations à la reprise d'emploi par exemple la première année » et « réaliser des économies considérables à barème inchangé ». Ces deux nouvelles possibilités s'opposent directement à la volonté des promoteurs du RSA de supprimer les effets de seuil dans la durée. La première sera rapidement écartée. La seconde fera l'objet d'une des questions du Livre Vert soumises à la concertation.

De son côté, la CNAF chiffre à partir de Myriade l'ajout d'une prime et plusieurs scénarios à trois pentes pour privilégier la bi-activité<sup>22</sup>. La prime à la bi-activité augmente le coût de 1,4 Mds€ par rapport au scénario de base d'une pente à 70%. Une autre solution avancée pour décourager le recours à des temps partiels réduits et valoriser la bi-activité est d'ouvrir le droit au RSA seulement à partir de revenus d'activités individuels supérieurs à un certain montant,

<sup>21</sup> « Séance introductive, Groupe Consultatif », 19 novembre 2007, 20120399/4 ».

<sup>22</sup> « RSA - La prise en compte de la bi-activité », Notes de la CNAF-DSER à destination des membres du groupe « barème », 23 novembre 2007, 20130001/4.

ce qui revient une nouvelle fois à introduire un plateau initial. Ce scénario est exclu par le HCSAP car « un des objectifs principaux du RSA est de rendre l'exercice d'une activité professionnelle attractif dès la première heure travaillée : la convexité du barème ne saurait aller jusqu'à introduire un seuil d'entrée dans le dispositif »<sup>23</sup>. Un tel scénario serait susceptible de transformer le RSA en nouvelle PPE en déplaçant la cible des bénéficiaires visés par le dispositif.

Au cours de cette réunion, le groupe inter-administratif commence donc à refermer l'ensemble des possibles. Le HCSAP exclut certaines pistes qu'il considère comme des lignes rouges. Le groupe écarte également le scénario d'un barème concave « d'une part peu incitatif à la bi-activité et, d'autre part trop favorable à la reprise d'une mono-activité à temps très partiel »<sup>24</sup>. Le travail exploratoire se concentre alors sur les hypothèses d'un barème convexe ou linéaire, à partir desquelles va être élaborée une arborescence de scénarios.

#### **II.4. Mise en ordre des chiffrages**

Fin 2007, la DGTPE présente 8 scénarios en faisant varier les modalités de fusion RMI-API, le traitement des situations de bi-activité et la forme du barème. Mis à part le recours à un barème convexe, tous les autres scénarios renchérissent le coût par rapport au « scénario central », plusieurs dépassant 3 Mds€. La DREES fait également état de « travaux en cours » sur des variantes incluant les allocation logement dans la base ressources du RSA<sup>25</sup>.

Ces différentes options sont redéfinies par le HCSAP début janvier et organisées en une arborescence de 5 scénarios relatifs à la fusion RMI-API, ainsi qu'aux modalités d'articulation avec l'allocation de solidarité spécifique<sup>26</sup> et les allocations logement. Chaque scénario peut faire l'objet de 4 types de variantes : étude de différentes pentes linéaires, étude de pentes convexes, prise en compte de la bi-activité et ouverture aux jeunes. Les équipes de microsimulation sont chargées de chiffrer toutes les variantes du scénario de base et de « déterminer un jeu de variantes pertinentes » pour les autres scénarios.

<sup>23</sup> « Relevé de décision de la réunion-inter-administrative du 27/11/2007 (2ème réunion). Processus de travail RSA », 20130001/4.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> « Relevé de décision de la réunion inter-administrative du 18/12. Processus de travail RSA », 18 décembre 2012, 20130001/4.

<sup>26</sup> Allocations destinées aux demandeurs d'emploi en fin de droit.

Tableau 3. Le scénario de référence et ses variantes au début de l'année 2008 (HCSAP)

<b>Scénario 1 (« de base »)</b>	
Fusion RMI-API dans R0 à droit constant	1.1. Variantes de pentes linéaires ( $\beta = 0,4$ / $\beta = 0,3$ )
Allocation logement coexistent avec le RSA sans modalités particulières d'articulation	1.2. Une variante de pente convexe
Allocation de solidarité spécifique incluse dans la base ressource RSA sans modification des dispositions régissant la prestation	1.3. Deux variantes de prise en compte de la bi-activité : - une prime de bi-activité - « 3 pentes »
Jeunes de 18-25 ans demeurent éligibles à la PPE	1.4. Une variante de prise en compte des 18-25 ans : RSA « chapeau »

Nous pouvons voir précisément sur quels chiffrages le cabinet du HCSAP base ses réflexions au milieu du mois de janvier grâce au document intitulé « Brainstorming RSA » qui sert de support à une réunion interne. Ce document repart de l'arborescence de scénarios et s'appuie sur les derniers chiffres produits par les équipes de microsimulation. La variante plus coûteuse d'une prime à la bi-activité ne figure pas dans les documents examinés par le HCSAP lors de ce « brainstorming ». Le compte-rendu de la réunion inter-administrative qui suit montre toutefois que cette option n'est pas encore écartée <sup>27</sup>. Des scénarios moins coûteux doivent être explorés en modulant le montant de la prime et son seuil de déclenchement. A ce stade, l'intérêt affirmé pour les variantes de bi-activité tient moins à leur dimension incitative (celle-ci n'étant pas évoquée) qu'au fait qu'elles permettent de réduire significativement le nombre de perdants liée à la suppression de la PPE. Avec le maintien de la PPE décidé ultérieurement, ces variantes perdront alors leur principal intérêt.

L'échéance fixée pour la publication du Livre vert approchant, le HCSAP demande aux équipes de microsimulation de caler définitivement leurs chiffrages. Un tableau de synthèse est élaboré fin janvier en réponse à cette demande. Il indique pour plusieurs scénarios le coût net, la variation du taux de pauvreté, le nombre de ménages bénéficiaires et le point de sortie du RSA. Sur les 35 variantes de scénarios rassemblées dans ce tableau, 11 sont chiffrés à partir de deux modèles et 6 par les trois. Le tableau matérialise la prééminence des chiffrages de la DGTPE, qui simule 27 des 35 variantes dont 10 seule. Aucun chiffrage n'est laissé à la seule responsabilité de la CNAF tandis que la DREES ne chiffre seule que les scénarios relatifs à l'articulation entre le RSA et les situations de logement.

<sup>27</sup> Compte-rendu de la réunion inter-administrative du 18 janvier 2008, 20130001/4.



Au cours de la dernière réunion inter-administrative, les équipes de microsimulation « font état de l'important travail réalisé entre équipes pour parvenir à des chiffrages consensuels » et ajoutent que « les écarts résiduels, pour significatifs qu'ils soient parfois, sont liés à des différences irréductibles (choix de l'année de référence et technique de vieillissement des échantillons) »<sup>28</sup>. L'essentiel est alors de comprendre et expliciter les raisons de ces écarts plutôt qu'atteindre une parfaite convergence des modèles. Cet exercice permet de disposer de scénarios comparables, qu'importe le modèle utilisé pour l'estimer. Conformément à l'objectif affiché, l'essentiel du travail de chiffrage partagé par les équipes est donc réalisé au moment où paraît le Livre vert sur le RSA.

Cette partie a montré un usage exploratoire des mms, qui définissent précisément les scénarios, préalablement à leur chiffrage. Les modèles ont permis de parcourir une arborescence qu'ils ont contribué à dessiner. Les équipes de microsimulation participent ainsi au cadrage des réflexions, sans pour autant imposer aux décideurs politiques des choix liés aux contraintes des modèles. Si les chiffrages produits par les mms peuvent à première vue être considérés comme des boîtes noires, les échanges entre administrations chiffreuses et le Cabinet montrent aussi la relative facilité avec laquelle ces boîtes sont ouvertes, et les limites des mms interrogées. Outre les dispositions de membres du HCSAP à entrer dans les aspects les plus techniques des simulations, l'utilisation simultanée de plusieurs modèles a facilité leur examen critique. Les écarts constatés ne conduisent pas pour autant les décideurs à relativiser ces résultats. Dans la seconde phase d'élaboration de la réforme, où les arbitrages politiques deviennent prépondérants, les membres du gouvernement continuent à s'en remettre aux résultats des simulations, mais dans une toute autre perspective. Alors que les modèles étaient jusqu'à présent mobilisés pour définir le couloir au sein duquel pouvait évoluer la réforme en adéquation avec ses objectifs (Bezes et Palier, 2018) ; ils sont désormais mobilisés pour déduire ce qui reste encore possible à l'intérieur d'un couloir réduit par les arbitrages effectués sans recours à la microsimulation.

### **III. Usage déductif des modèles à partir des arbitrages politiques**

Le processus d'élaboration de la réforme entre en février 2008 dans une phase de négociation politique. Le coup d'envoi en est donné par une lettre adressée par le Haut-Commissaire au Président de la République et au Premier Ministre, qui rappelle l'engagement initial de 2 à 3 Mds€ et suggère plusieurs solutions de financement<sup>29</sup>. Cependant, à plusieurs reprises au cours de cette période, les ambitions du RSA vont être revues à la baisse, l'impératif de limiter les dépenses prenant systématiquement le pas sur les principaux objectifs de la réforme. De plus en plus de contraintes étant fixées au cours du temps, il ne reste plus qu'à déduire des mms la forme finale du RSA.

<sup>28</sup> « Relevé de décision de la réunion inter-administrative du 19/02. Processus de travail du RSA », 20130001/4.

<sup>29</sup> « Pourquoi et comment financer la généralisation du RSA ? » 18 février 2008, 20120399.

### III.1. Défiance à Matignon : un autre intéressement est possible

Au préalable, un accord doit être trouvé au sein du gouvernement sur le contenu précis du Livre vert avant sa parution. C'est l'objet en février d'une réunion de ministres, l'occasion pour Matignon d'entrer concrètement dans le dossier. Au moment où « la préparation du RSA entre dans sa phase active », le conseiller social, le conseiller technique macroéconomie et emploi et le conseiller budgétaire du Premier Ministre rédigent une note à son attention qui rappelle les principes du RSA, commente la version du Livre vert préparée par le HCSAP, et examine les questions « qui pourraient structurer le débat de la réunion de ministres »<sup>30</sup>. Elle renseigne également sur le scénario privilégié par le HCSAP à cette étape : une pente simple de 70% au coût jugé trop important (estimé à 2,2 Mds€) et qui produit plus de 4 millions de perdants. « Fondamentalement la question centrale est celle de savoir si nous avons les moyens de nous offrir une réforme alourdissant au moins de 2,2 milliards nos dépenses sociales, sans avoir la moindre certitude de son efficacité ». Aux yeux des conseillers du Premier Ministre, « il ne faut pas espérer pouvoir tirer beaucoup d'enseignements des expérimentations », et ce pour trois raisons. Les expérimentations ont été lancées trop tard par rapport au calendrier envisagé pour la généralisation ; elles ont été limitées aux seuls bénéficiaires de minima sociaux ; et les territoires retenus pour l'expérimentation ne sont pas exempts de biais de sélection. Sur le fond, tous les partis partageaient le même avis quant aux conséquences de délais trop courts entre les expérimentations et la généralisation. Dès mai 2007, une note interne au HCSAP explicitait ce qui pouvait être attendu des expérimentations compte tenu de la généralisation prévue pour fin 2008 : « Il est sans doute illusoire de penser que l'on pourra évaluer tous les effets du RSA au bout d'un an (...). Il faut sans doute présenter les expérimentations moins comme un instrument pour tester la viabilité du RSA que comme un levier pour entrer dans le RSA de la meilleure des façons »<sup>31</sup>. Cette position ne sera pas tenue jusqu'au bout, puisque le HCSAP tentera par la suite sans succès de faire valoir les fragiles résultats intermédiaires des expérimentations. Quoiqu'il en soit, ni le HCSAP ni Matignon ne s'en sont remis aux expérimentations pour concevoir la forme exacte du dispositif.

A l'inverse, les chiffrages par microsimulation qui figuraient dans la version provisoire du Livre vert ont permis aux conseillers de mettre en avant des solutions alternatives : « D'autres scénarios moins coûteux sont envisageables (cf. tableau p.46) ». Le tableau en question est une version simplifiée du tableau de synthèse et de comparaison des chiffrages produits par la CNAF, la DREES et la DGTPE. Une première sélection a été opérée en amont par le HCSAP parmi les scénarios et variantes pour ne retenir « que » 23 variantes réparties selon 3 scénarios. La prééminence de la DGTPE demeure puisqu'elle chiffre quasiment toutes les variantes retenues à l'exception de deux d'entre elles qui envisagent encore une prime à la bi-activité (toujours du ressort exclusif de la CNAF). Surtout, seuls les chiffres de la DGTPE sont retenus pour donner une estimation sur chacune de ces variantes du nombre de bénéficiaires et du montant moyen des gains et des pertes. Les contre-chiffrages de la DREES ou de la CNAF, lorsqu'ils existent, renseignent uniquement dans ce tableau le coût net du

<sup>30</sup> Toutes les citations dans ce paragraphe et les suivants jusqu'à mention contraire proviennent de cette note : « RSA / Réunion de ministres du 26 février sur le Livret Vert », non daté, 20130344/10.

<sup>31</sup> Note de cabinet, 27 mai 2007, 20120292/3.

RSA et la variation du taux de pauvreté à attendre. Dernière modification notable par rapport à la version du tableau qui circulait au sein du groupe « périmètre et barème », l'ordre des colonnes associées aux trois administrations chiffrées a été inversée pour la CNAF, qui figurent désormais en dernier, et la DREES, qui fournit pourtant moins de chiffrages. Cette inversion semble rétablir l'ordre des institutions qui hébergent chacun des modèles selon la participation attendue de chacune à l'élaboration de politiques.

Qu'il considère le scénario privilégié par le HCSAP ou les autres scénarios chiffrés par les équipes de microsimulation, en ce début d'année 2008, Matignon se passerait bien au fond de toute réforme du RMI. Au-delà du coût de la mesure, les conseillers anticipent une amplification des « critiques publiques sur le RSA » de la part des syndicats, du patronat et des départements. Surtout, la note témoigne d'une remise en cause de la logique même du RSA, puisque les conseillers vont jusqu'à se demander si la prestation doit être pérenne (le projet du RSA) ou temporaire (comme le dispositif d'intéressement existant avec le RMI). Les premiers arguments avancés en faveur d'une prestation temporaire sont que celle-ci serait « plus efficace en matière de retour à l'emploi, car mieux ciblée (on ne la verse pas à ceux qui ont déjà un emploi) », moins coûteuse, et « cohérente avec l'idée qu'il existe des coûts fixes à l'emploi ». Les conseillers sont toutefois bien conscients qu'une prestation temporaire ne serait « pas cohérente » avec les objectifs « de long terme » du RSA : « faire en sorte que chaque heure travaillée rapporte ; lutter contre la pauvreté au travail ; simplicité et lisibilité ». Apparaît ici un hiatus entre deux interprétations de la situation en termes d'incitation solidaire d'une asymétrie entre incitation à court terme (calcul sur une période) et désincitation sur la durée (calcul intertemporel) : s'agit-il d'abord d'inciter à la reprise d'activité (ce que visent avant tout les conseillers de Matignon, mais aussi ce que peuvent tester les expérimentations promues par le HCSAP) ou de supprimer les trappes dans la durée (traduction plus directe de l'idée que « chaque heure travaillée rapporte ») ? Quoiqu'il en soit, nous observons que les conseillers de Matignon (et avec eux, à les entendre, la majorité des élus de droite) ne considèrent pas le dispositif conçu par le HCSAP comme parfaitement conforme au paradigme des incitations. Dans une note ultérieure, le projet de remplacer la PPE par le RSA est critiqué comme le « passage pour les travailleurs pauvres d'un mécanisme vertueux d'incitation fiscale à un mécanisme d'assistance » et la mise en place d'une aide temporaire comme ayant au contraire « l'avantage vis-à-vis de la majorité de montrer un mécanisme vertueux d'aide effective au retour à l'emploi »<sup>32</sup>. Ces remises en cause du coût de la réforme, de la méthode et de sa lecture des incitations conduisent les conseillers à interroger « la possibilité de faire marche arrière ». Ceux-ci rappellent toutefois que la création du RSA est l'élément principal de la lettre de mission adressée à M. Hirsch au moment de son entrée au gouvernement. La solution consiste alors pour eux à limiter autant que possible les engagements et temporiser. « La sortie du Livre vert ne doit pas conduire automatiquement à la création rapide du RSA ». Repousser la réforme d'un an ou deux aurait pour avantage d'éviter ces dépenses supplémentaires à court terme<sup>33</sup> et rendrait possible que la réforme

<sup>32</sup> Dans cette perspective, les chiffrages qui servent de base à la réunion interministérielle du mois de juin comparent les coûts du RSA pendant la phase de montée en charge du dispositif selon différentes dates de mise en œuvre plus ou moins repoussées dans le temps (Document « Présentation des scénarios », 23 juin 2008, 20130344/11).

<sup>33</sup> « Note à l'attention de Monsieur le Président de la République », 16 juillet 2008, 20120399/1.

finisse par s'enliser. Suivie jusqu'au bout, cette stratégie sera mise en échec par M. Hirsch en interpellant directement le Président. « Il y a encore un certain scepticisme sur le fait que l'État mette sur la table les sommes évoquées ces derniers mois » écrit-il au Président à l'approche du dernier conseil des ministres mi-juillet<sup>34</sup>, avant d'insister encore le jour même de ce conseil, jour au cours duquel sera finalement annoncé qu'une session extraordinaire du Parlement aura bien lieu à la rentrée après passage du projet de loi en conseil des ministres le 3 septembre :

« laisser planer le doute sur tout - le montant, le calendrier - donnent l'impression qu'il y a un doute sur le fond (...). Il y a un problème parce que ceux qui sont tentés par le statu quo ou la procrastination alimentent les rumeurs de manière délétère et jouent la montre pour pouvoir dire ensuite on a raté le coche »<sup>35</sup>.

Pour l'heure, les conseillers proposent un « calendrier desserré » et suggèrent plusieurs modifications du Livre vert avant sa parution, tout en anticipant que certaines demandes risquent d'être jugées inacceptables par M. Hirsch.

La version publiée est en partie corrigée par le HCSAP. Elle passe sous silence les chiffrages et pistes de financements envisagées. Le HCSAP refuse certaines demandes de modifications parce qu'elles « dénaturent la réforme »<sup>36</sup>. Sur une ligne plus proche de Matignon, le ministre du Budget souhaitait également introduire dans le Livre vert l'hypothèse d'une réforme à coût constant, supprimer une phrase affirmant que le RSA n'entraînerait pas de dégradation des ressources des bénéficiaires des minima sociaux, ainsi qu'une autre phrase avançant que le RSA permettait de réaliser au moins un tiers de l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par le gouvernement. En dépit de ces refus, le gouvernement reste libre de tout engagement sur le barème et le budget au moment de la parution du Livre vert.

### **III.2. Ordre budgétaire et calculs politiques**

L'absence de chiffrage précis dans le Livre vert laisse s'exprimer toutes les positions quant au montant de dépense à consacrer au RSA, de la plus ambitieuse avec M. Hirsch qui rappelle l'engagement du Président d'y consacrer 2 à 3 Mds€<sup>37</sup> à la plus restrictive avec le ministre du Budget qui maintient l'idée d'une réforme à coût constant, en passant par celle plus conciliante affichée par le Premier Ministre qui avance le chiffre d'1 Md€<sup>38</sup>. Dans ce contexte de nouveaux scénarios à 1 Md€ sont chiffrés discrètement à partir du modèle Saphir à côté du travail de coordination inter-administratif<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> « Note à l'attention de Monsieur le Président de la République », 16 juillet 2008, 20120399/1.

<sup>35</sup> « Note à l'attention du Président de la République », 24 juillet 2008, 20120399/1.

<sup>36</sup> « RSA - Suite de la réunion de ministres du 26/02/2008 », Note à l'attention de Monsieur le Premier Ministre, 27 février 2008, 20120399.

<sup>37</sup> « Le scénario central est compris entre deux et trois milliards d'euros. Je l'ai toujours dit. Depuis trois ans que je défends le RSA, je n'ai jamais prétendu que l'on pouvait faire une réforme de si grande ampleur avec des clopinettes », entretien de Martin Hirsch paru dans Ouest-France le 25 mars 2008.

<sup>38</sup> Voir Chelle (2012) p.76-77 pour une recension plus complète de ces prises de position publiques à travers la presse.

<sup>39</sup> Courriel en date du 11 avril 2008, 20130001/4.

Voyant son projet menacé, M. Hirsch sollicite mi-avril une réunion d'arbitrage financier à l'Élysée. Celle-ci aboutit à la confirmation par le Président de la République du projet de réforme et l'annonce d'un budget « autour d'un milliard, un milliard et demi d'euros »<sup>40</sup>. Le projet de relevé de décision de la rencontre indique le nouveau scénario de pente privilégié par le HCASP à cette étape : un barème convexe 65%/70% pour la deuxième partie de l'année 2009, puis, pour 2010 où la suppression de la PPE permettra plus d'économie en année pleine, l'ajout d'une prime à la bi-activité ou l'utilisation d'un barème linéaire simple à 70%<sup>41</sup>. Apparaît donc maintenant l'idée d'une évolution de la pente au cours du temps. Cette question n'est toutefois pas tranchée au cours de la réunion avec le Président. Elle fait encore l'objet de discussions trois jours plus tard au cours d'un rendez-vous avec le directeur de cabinet du Premier ministre<sup>42</sup>. Le scénario privilégié par le HCSAP passe cette étape et se trouve intégrée dans une proposition de maquette budgétaire<sup>43</sup>, mais plusieurs prises de position vont encore intervenir et remettre en question ce scénario.

Tout d'abord, dans son avis rendu en mai, le COE se prononce en faveur d'une pente linéaire simple pour garantir la lisibilité du dispositif<sup>44</sup>. A partir de là, le HCSAP doit abandonner les subtiles constructions à deux ou trois pentes qui permettaient de limiter le coût sans renoncer à un TMI plus faible à l'approche d'un temps complet. Le budget réduit et l'abandon des scénarios de barème convexe le conduisent aussi à renoncer à paramétrer le RSA de manière à favoriser la bi-activité, puisque les résultats des microsimulation ont montré que l'ajout d'une prime à la bi-activité, seule solution restante, était trop coûteuse<sup>45</sup>. A partir de ces arbitrages, le HCSAP privilégie le scénario d'une pente à 65%, qu'il défend lors d'une nouvelle réunion interministérielle au moins de juin. Celle-ci prépare un nouveau rendez-vous à l'Élysée prévu début juillet. Pour Matignon, il s'agit de « préciser les grandes lignes du compromis acceptable pour M. Hirsch » alors qu'« on a déjà obtenu de [lui] que le RSA ne rentre pas en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et que la PPE soit maintenue avec une imputation du RSA sur celle-ci »<sup>46</sup>. Le maintien de la PPE, qui vise à limiter le nombre de perdant, réduit les sommes consacrées au RSA, relance les calculs sur les conséquences des différents barèmes et produit un « cauchemar technocratique » :

« C'était la quadrature du cercle : si on voulait faire la fusion PPE-RSA, il fallait qu'il y ait des perdants et comme il y avait des perdants, on ne pouvait pas faire la fusion. On a alors décidé de ne pas faire la fusion, d'avoir un barème un peu moins généreux, mais il y avait la question du cumul et l'articulation... Et donc là on a inventé ce truc horrible qui est l'imputation

<sup>40</sup> Interview de Nicolas Sarkozy à TF1 et France 2 le 24 avril 2008.

<sup>41</sup> Dossier de préparation du rendez-vous avec le Président de la République, 16 avril 2008, 20120399/7.

<sup>42</sup> « Dossier Entretien JP Faugères », 18 avril 2008, 2013001/4.

<sup>43</sup> « RSA - Propositions de maquette budgétaire pour la construction du PLF 2009 », Note de la Direction générale de l'action sociale, 23 avril 2008.

<sup>44</sup> Conseil d'Orientation pour l'Emploi, Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi, 23 mai 2008.

<sup>45</sup> Cet arbitrage a nourri la critique selon laquelle le RSA peut décourager le travail à temps complet pour des personnes vivant en couple, et plus probablement pour les femmes. « Dit autrement, le RSA peut repousser les femmes dans la sphère familiale » (Perivier et Silveira, 2009, p. 157).

<sup>46</sup> La citations présente et les suivantes jusqu'à mention contraire sont issues de la note : « Réunion de ministres : RSA », 23 juin 2008, 20130344/11.

du RSA sur la PPE, qui consiste à dire « on sert la PPE, mais on la réduit du montant de RSA que vous allez toucher ». Ça, ça nous a beaucoup été reproché. On nous a dit « c'est vraiment un cauchemar technocratique ! ». Mais ça faisait une économie. Cela permettait de faire un barème moins radin. »<sup>47</sup>

Avec un tel système, les sommes prises sur le budget PPE augmentent avec la pente, et l'estimation du coût net de la réforme se complique, confortant encore la microsimulation dans son rôle de point de passage obligé.

Avec ce maintien de la PPE, les *mms* sont également mis à contribution pour anticiper les conséquences budgétaires et redistributives d'une nouvelle idée complémentaire : il s'agit d'arrêter durant une ou plusieurs années de recalculer en fonction de l'inflation les seuils qui définissent les droits à la PPE (comme cela est fait également chaque année pour les seuils qui définissent les tranches de l'impôt sur le revenu). Ce « gel du barème » (ou cette « désindexation de la PPE ») aurait pour conséquence de faire sortir des personnes du dispositif simplement du fait des hausses de salaire qui suivraient l'inflation. Cette trouvaille fiscale serait à attribuer à l'équipe du HCSAP. Accueillie avec de fortes réserves politiques, elle a abondamment été utilisée depuis :

« On avait prévu de récupérer 800 millions de PPE, en la laissant non indexée pendant 2 ans. Bercy nous fait un show d'enfer en disant « C'est politiquement impossible. On peut à la limite admettre qu'on n'indexe pas la PPE une année, mais deux ans c'est la révolution, donc n'espérez pas recycler 800 millions dans votre truc ». Donc on n'en a récupéré que 400 millions. Et ensuite, alors qu'ils n'avaient visiblement jamais eu cette idée de ne pas indexer la PPE, ils nous ont piqué l'idée, mais au lieu de la recycler ils ont fait des économies nettes dessus, et ça dure jusqu'à maintenant ! [Novembre 2014] »<sup>48</sup>

Trois scénarios de réforme défendue chacun par un ministre (HCSAP, Économie, Budget) sont explicitement mis en concurrence lors de la réunion interministérielle de juin. Ils divergent quant au niveau de la pente et à la durée du gel de la PPE. Le ministre du Budget entend jouer pleinement cette dernière carte en proposant un gel sur trois ans et une pente de 55% la première année montant progressivement à 62% au bout des trois ans, tandis que la ministre de l'Économie se contente d'une année de gel associée à une pente de 60%. Le HCSAP maintient quant à lui une pente de 65% et propose de geler le barème de la PPE la première année, puis de baisser de 30% le plafond applicable aux couples pour son calcul la deuxième année, ce qui est encore une autre manière de recentrer la PPE sur des personnes aux revenus plus modestes. Les simulations des trois scénarios donnent lieu à des tableaux comparatifs « envoyés à tous les ministres, afin de servir de base à la réunion ». La principale question à régler est « comment parvenir à tenir dans l'enveloppe de 1,5 milliard de façon crédible ? ». Il est reproché au scénario proposé par le HCSAP, le plus coûteux, de ne rentrer

<sup>47</sup> Entretien avec un membre du HCSAP.

<sup>48</sup> Entretien avec un membre du HCSAP.

dans l'enveloppe qu'au prix d'une réforme « drastique » de droits connexes<sup>49</sup> et d'un recentrage maximum de la PPE qui conduit à faire près de 5 millions de perdants, deux propriétés susceptibles de rencontrer une forte opposition de la part des parlementaires. La montée en charge du scénario du ministre du Budget, le moins coûteux, est en revanche perçue comme « probablement trop progressive pour M Hirsch ». Reste la solution intermédiaire proposée par la ministre de l'Économie en faveur de laquelle Matignon penche d'autant plus qu'elle rentre sans difficulté dans l'enveloppe budgétaire.

### III.3. La maximisation du barème sous contrainte budgétaire

L'arbitrage entre les trois scénarios intervient à l'issue de deux réunions à l'Élysée qui reposent sur de nouveaux chiffrages. Entre ces deux rendez-vous, le ministère du Budget se rallie concernant le niveau de la pente à la proposition du ministère de l'Économie dont il ne se distingue plus qu'en proposant un gel de la PPE durant deux années au lieu d'une seule. Pour simplifier, nous nous concentrons alors sur les scénarios des ministères de l'Économie et du HCSAP. Ce dernier souhaite réaliser des économies plus importantes sur la PPE en proposant en plus d'abaisser le plafond de revenus applicable aux couples la seconde année. Le tableau 4 compare les chiffrages des scénarios du HCSAP et de Bercy réalisés pour les deux dernières réunions.

Tableau 4. Chiffrage des scénarios du HCSAP (scénario A) et de Bercy (Scénario B) en régime de croisière en Md€ en 2008 lors des deux dernières réunions à l'Élysée

Scénario	Réunion de juillet		Réunion d'août	
	HCSAP 65%	Bercy 60%	HCSAP 65%	Bercy 60%
Coût brut	3,8	2,5	3,6	2,4
Aide temporaire au retour à l'emploi	0,2	0,2	0	0,2
Économie sur la PPE	-1,8	-1	-1,6	-1
Économie sur l'intéressement	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Frais de gestion de la CAF	0,1	0,1	0,1	0,1
Coût extension DOM	0,25	0,15	0,2	0,14
Réforme des droits connexes	0,2	0,2	-0,14	-0,14
Coût net	1,8	1,2	1,6	1,1

<sup>49</sup> Dans l'esprit de simplification/fusion des aides défendu dans le rapport de 2005, le HCSAP envisage à cette étape de supprimer certains droits attachés au statut de RMiste (les exonérations de taxe TV, dégrèvement d'office pour la taxe d'habitation et droit automatique à la CMUC).

Deux changements affectent les deux scénarios entre juillet et août. D’abord, les économies envisagées sur la réforme des droits connexes sont revues à la baisse et ainsi limitée au minimum envisagée, Matignon anticipant des résistances politiques et syndicales sur ces changements. Ensuite, la prise en compte des situations de logement diffère : le chiffrage de juillet se base sur une simple reconduction des principes d’articulation en place avec le RMI (ce qui sera retenu finalement), celui pour la réunion du mois d’août sur solution plus économique (cf. tableau 5).

Tableau 5. Coûts bruts du RSA chapeau (en Mds€) hors RMI et API (CNAF, DREES, DGTPE) (simulation juin)

	TMI	DGTPE	DREES	CNAF
Revenu garanti diminué du forfait logement pour tous jusqu’au plafond des AL ; au-delà, FL déduit aux seuls propriétaires non-accédants et hébergés à titre gratuit - <u>option retenue pour la réunion en juillet</u>	TMI 35%	3,6	3,5	3,8
	TMI 40%	2,4	2,2	2,5
Revenu garanti diminué du forfait logement pour les logés à titre gratuit et propriétaire et diminués du Min (allocation logement, forfait logement) pour les locataires et accédants) - <u>option retenue pour la réunion en août</u>	TMI 35%	3,8	3,6	4
	TMI 40%	2,5	2,2	2,6

Ces chiffres sont à comparer avec ceux de la toute dernière note commune fournie par la DGTPE, la DREES et la CNAF<sup>50</sup>. On y observe encore des écarts de 100 à 400 millions d’euros selon les modèles. La manière la plus prudente de faire avec ces écarts d’un point de vue budgétaire consisterait à retenir pour chaque ligne le montant anticipé le plus élevé. La solution privilégiée a plutôt consisté à utiliser les montants intermédiaires qui se trouvaient être ceux de la DGTPE. Selon nous, ce résultat s’explique plus sûrement par la visée d’un compromis entre les participants à la négociation, plutôt que par une hiérarchie immuable entre *mms* ou ministères. Les souvenirs de certains enquêtés concernant d’autres réformes témoignent du fait que ce ne sont pas toujours les chiffres de la DGTPE qui sont retenus. Quoiqu’il en soit, dans le cas du RSA, c’est bien cette dernière qui a produit le chiffrage et le budget définitifs de la réforme.

Ses chiffrages utilisés lors des deux dernières réunions indiquent que le coût du scénario proposé par le HCSAP est toujours supérieur au maximum de l’enveloppe budgétaire envisagée pour la réforme (de 300 millions en juillet, de 100 millions en août), même en renonçant à verser une aide temporaire à l’emploi pourtant voulue par Matignon. Cette situation laisse prévoir que l’arbitrage tourne à la faveur du scénario de Bercy. S’il entre bien dans la fourchette annoncée de 1 à 1,5 Mds€, ce dernier ne sature toutefois pas la contrainte

<sup>50</sup> Celle-ci intervient à la fin du mois de juin. Quelques jours plus tard, une dernière note de la DREES actualise ses chiffrages avec des données plus récentes (ce qui ne modifie ses résultats qu’à la marge) et procède à plusieurs comparaisons avec les résultats de la note commune. « Actualisation des chiffrages du RSA de la DREES », 4 juillet 2008, 20120399/35.



budgétaire, ce qui ménage des marges de négociation et permet finalement à Martin Hirsch d'« arracher » deux centièmes de point au dernier moment :

« J'ai passé un coup de fil une heure avant l'arbitrage pour faire remonter de 60% à 62%, parce qu'on avait calculé qu'on passait à 65% même, et donc ça nous énervait d'avoir 60% parce qu'on savait qu'on n'était pas assez incitatif. Donc on savait qu'on passait à 65% sans problème, et j'ai arraché 62%. »<sup>51</sup>

Pour que le scénario de pente à 65% respecte la contrainte budgétaire, il aurait fallu retenir les chiffres de la Drees, ou prévoir une réforme plus « drastique » des droits connexes<sup>52</sup>, ou encore compter sur de nouvelles économies générées par d'éventuelles reprises d'emploi suite à la réforme. Adoptant cette dernière solution, les chiffres présentés lors de la réunion interministérielle de juin laissent apparaître pour chaque scénario la même fourchette de 300 à 500 millions d'économie envisagées grâce à « la création supposée de manière conventionnelle de 70 000 à 100 000 emplois », et ce indépendamment du caractère plus ou moins incitatif du barème retenu par chacun<sup>53</sup>. Le rejet de ce chiffrage par les conseillers du Premier ministre montre que Matignon n'était pas prêt à miser 300 millions d'euros sur la dimension incitative du RSA.

Quelques jours après l'arbitrage, une note de la DGTPE présente le chiffrage définitif du RSA. En tenant compte des économies réalisées grâce au gel de la PPE sur une année, le coût du scénario de pente à 62% s'élève à 1,8 Mds€<sup>54</sup>. La prise en compte des mêmes éléments que précédemment pour la budgétisation du RSA ramène ensuite ce coût à 1,5 Mds€<sup>55</sup>. Ce résultat nous invite à conclure que la pente du RSA résulte en fin de compte d'un calcul d'optimisation (arraché politiquement) sous contrainte (fixée politiquement) effectué au moyen d'un modèle de microsimulation (sélectionné par le politique)

## Conclusion

Évaluer *ex ante* les effets d'une réforme apparaît comme un passage obligé, d'autant plus lorsque cette dernière transforme en profondeur le système socio-fiscal français. Pourtant, dans le cas du RSA, parlementaires et économistes ont décrié approximation, voire « instrumentalisation » des évaluations et de leurs résultats. Notre enquête suggère que cette vision est incomplète à deux titres. D'une part, une remise à plat du processus de construction de la réforme montre que ces critiques se focalisent sur une chimère : même s'ils ont largement adhéré aux principes et méthodes de *l'evidence-based policy*, les expérimentations (et leurs évaluations) étaient contraintes par un calendrier court : 18 mois. Penser, formaliser, déployer sur la base du volontariat, avec des modalités différenciées en fonction des départements, évaluer et intégrer les résultats au processus d'élaboration de la réforme n'était de toute façon

<sup>51</sup> Entretien avec Martin Hirsch.

<sup>52</sup> Sur ce point, les évolutions constatés entre juillet et août vont plutôt dans le sens d'une diminution moins importante des droits connexes (tableau 4).

<sup>53</sup> « Réunion de ministres : RSA », 23 juin 2008, 20130344/11.

<sup>54</sup> « Scénario de RSA avec un TMI de 38% », Note de la DGTPE/Polsoc3, 27 août 2008, 20130001/3.

<sup>55</sup> « Budgétisation du RSA », 3 octobre 2008, 20130001/1.

ni envisageable, ni envisagé. Dès lors, l'objectif des expérimentations ne se limitait pas à choisir le meilleur barème, ni à démontrer l'efficacité ou la pertinence des incitations, mais plutôt de mettre en place les conditions pour l'acceptation et l'appropriation ultérieure de la réforme : « mettre en place une dynamique exemplaire dans des territoires volontaires », « introduire une culture de résultat dans les programmes de lutte contre la pauvreté »<sup>56</sup>.

D'autre part, la plupart des travaux qui se sont penchés sur l'élaboration du RSA ignorent un pan du processus d'élaboration de la réforme, objet du présent article : l'emploi des modèles de microsimulation dans son évaluation *ex ante*. Engagés dans une controverse avec les économistes, des chercheurs travaillant dans le champ de l'évaluation des politiques publiques peuvent rejeter l'expression « évaluation *ex ante* » au motif qu'une politique ne pourrait réellement être évaluée qu'une fois mise en place. Notre propos, on l'aura compris, n'est pas de prendre position sur ce débat (ni sur la logique des incitations, les expérimentations ou le RSA lui-même). En reprenant cette expression, nous actons simplement le fait que les acteurs de la microsimulation et les responsables politiques qui font appel à ces modèles considèrent bien les chiffres produits par cet instrument comme une forme d'évaluation.

La (re)lecture du RSA au prisme de ces modèles permet de porter un autre regard sur le rôle de cette forme d'évaluation économique. Conçus par une poignée d'économistes internes à l'administration, en lien étroit avec le HCSAP, de nombreuses estimations des coûts financiers et politiques ont été réalisées. Ayant d'abord permis de rendre crédible la réforme de la Commission, la microsimulation a contribué à baliser le champ des possibles, le « couloir » dans lequel allait s'inscrire la réforme. Ce résultat est le produit d'un effort de traduction de la volonté politique, non dénué d'effets de cadrage. Il a impliqué un important travail de convergence entre équipes de microsimulation. Dans les derniers mois du processus d'élaboration, les chiffrages ont surtout été mobilisés pour traduire et affirmer les arbitrages politiques. Ces derniers traduisent tous une ambition revue à la baisse : une pente linéaire simple pour garantir la lisibilité du barème ; un budget revu à la baisse ; un abandon de la fusion PPE-RSA. Une fois intégré l'ensemble de ces arbitrages, les *mms* ont permis de produire un ultime chiffrage justifiant le montant retenu pour la pente, sans tenir compte d'un éventuel non-recours à la prestation. La suite de l'histoire est mieux connue.

Remarquons pour finir qu'au-delà du RSA, si la mode des expérimentations passe, la microsimulation demeure, seule en scène pour l'élaboration de la réforme suivante (Bessis, 2023). Et la mode des incitations pourrait elle-même passer sans que cela n'entame l'importance accordée à la microsimulation. Car plus qu'une logique incitative, la microsimulation favorise une logique d'identification et de comptabilisation des gagnants et des perdants située au cœur du débat sur les évolutions du système socio-fiscal (Bessis et Cotton, 2021). Au regard de la place occupée par cet instrument dans le processus de réforme, la construction du RSA paraît finalement moins symptomatique d'une domination de la gouvernementalité néo-libérale fondée sur les incitations que d'une focalisation, encore accentuée depuis, sur l'économie politique des réformes.

---

<sup>56</sup> Lettre adressée au Premier Ministre le 4 juin 2007 présentant les objectifs des programmes expérimentaux (Archives HCSAP 20120399/33). Cette fois notre matériau complète une autre partie de l'interprétation de Arrignon (2019, p.1142), pour qui les expérimentations ont été « utilisés de manière tactique, comme outil de gestion de l'agenda et de temporalité de la réforme ».

## Bibliographie

ARRIGNON, M. (2019). De l'expérimentation sociale en politique ou la preuve par les chiffres. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 13 (4), 1123-1144.

BESSIS, F. (2023). La création de la Prime d'activité ou la politique des petits chiffrages. *Revue Française de Socio-Économie*, 2023, 31 (2), 95-214.

BESSIS, F. & COTTON, P. (2021). La réforme, le chiffrage, son modèle et ses données. Les évolutions du monopole de l'expertise économique au prisme d'un instrument de microsimulation de la législation socio-fiscale. *Politix*, 2021, 134 (2), 7-32.

BEZES, P. & PALIER, B. (2018). Le concept de trajectoire de réformes. *Revue française de science politique*, 68 (6), 1083-1112.

CHELLE, É. (2012). *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

COLOMB, F. (2012). Le succès des incitations. Construction d'une nouvelle orientation des politiques de l'emploi en France. *Gouvernement et action publique*, 3, 31-52.

DEMORTAIN, D. (2019). Les jeux politiques du calcul. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 13 (4), 953-972.

DESROSIERES, A. (2010). *La politique des grands nombres histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte (1993).

EYMERI-DOUZANS J.-M. et MANGENOT M. (2019) Rouage ou centre de l'État ? (I) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement. *Revue française d'administration publique*. 171 (3). 603-627.

HIRSCH, M. (2005). *La nouvelle équation sociale au possible nous sommes tenus*. Paris : La documentation française.

LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments/* Paris : Presses de Sciences Po.

LEGENDRE F. (2019). L'émergence et la consolidation des méthodes de microsimulation en France, *Économie et Statistique*, n° 510-511-512. 201-217.

MARC, C. et THIBAUT F. (2008). Scénarios exploratoires de mise en place du Revenu de Solidarité Active – l'apport du modèle Myriade. In : *Au-delà des droits économiques et des droits politiques, les droits sociaux ?*, éd. par Domin J-P., Maric M., Delabryère S. et Hédoïn C., Paris, L'Harmattan, tome 2, p. 253-267.

MEDA, D. (2008). Le Revenu de Solidarité Active en question, *La Vie des idées*, 24 avril 2008. URL : <https://laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html>.

PAUGAM, S. (2008) RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée, 29 août 2008. URL : [www.mediapart.fr/club/blog/serge-paugam](http://www.mediapart.fr/club/blog/serge-paugam).

PÉRIVIER, H. & SILVERA, R. (2009). Généralisation du RSA : rien à signaler sur les femmes ? *Travail, genre et sociétés*, 22 (2), 155-158.

PIKETTY, T. (2008). Revenu de solidarité active : l'imposture. *Libération*, le 2 septembre.

THIBAUT, F. (2008). L'utilisation des modèles de microsimulation dans l'évaluation ex ante des politiques. *Informations sociales*, 150 (6), 68-77.



**Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre du plan d'investissement France 2030 à travers l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).**

**[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)**

## **A propos de la publication**

### **Procédure de soumission :**

Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : [liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

### **Directrice de publication :**

Anne Revillard

### **Comité de rédaction :**

Ariane Lacaze, Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP  
27 rue Saint Guillaume  
75007 Paris - France  
+33(0)1.45.49.83.61  
[liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)

